

Les experts de l'insertion.Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique

Clement Gerome

► **To cite this version:**

Clement Gerome. Les experts de l'insertion.Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique. Sociologie. Université Paris-Est, 2017. Français. NNT : 2017PESC0060 . tel-01935614

HAL Id: tel-01935614

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01935614>

Submitted on 26 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Université Paris-Est
École doctorale Cultures et Sociétés

Les experts de l'insertion

Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique

Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences sociales

Soutenue publiquement le 11 décembre 2017 par

Clément Gérôme

Sous la direction de Cédric Frégné

Jury :

Mme **Valérie Boussard**, Professeure de sociologie, Université de Paris-Ouest Nanterre-La-Défense (examinatrice)

Mme **Maryse Bresson**, Professeure de sociologie, Université de Versailles St-Quentin-En-Yvelines (rapporteure)

M. **Cédric Frégné**, Professeur en sciences de l'Éducation, Université Paris-Est Créteil (directeur de thèse)

M. **Gilles Jeannot**, Directeur de recherche en sociologie, École nationale des Ponts et Chaussées (examineur)

Mme **Maud Simonet**, Chargée de recherche au CNRS, Université de Paris-Ouest Nanterre-La-Défense (rapporteure)

Remerciements

Cette thèse s'est d'abord nourrie de rencontres sur le terrain d'enquête. Qu'elles m'aient reçu sur leur lieu de travail ou à leur domicile, je remercie les personnes qui ont accepté de m'accorder un peu de leur temps, de jouer le jeu de l'entretien et de remonter avec moi le fil de leur existence. J'espère qu'elles se reconnaîtront dans les descriptions et les analyses de leurs activités professionnelles. Un grand merci donc à Samuel, Perrine, Alexis, Ninon, Céline, Aurélien, Joséphine, Pascal, Sophie, Martine, Henri, et à tous les autres.

Je remercie Cédric Frétygné qui m'a proposé de me lancer dans cette aventure. Ce travail doit beaucoup à ses suggestions, à ses relectures minutieuses et à la liberté qu'il m'a donnée pour réaliser cette recherche.

Je remercie vivement les membres du jury, Maryse Bresson, Maud Simonet, Valérie Boussard et Gilles Jeannot, d'avoir accepté de lire cette thèse et d'en discuter le contenu. Parmi eux, je suis particulièrement reconnaissant à Maud Simonet pour ses suggestions et sa bienveillance.

Pour leurs relectures attentives, leurs conseils précieux, au bistrot ou à la BNF, et leur amitié je remercie Charlène Charles, Yohann Morival, Claire Vivès et Florence Ihaddadene. Je remercie également Marie pour m'avoir montré que word n'était pas si compliqué à manier.

Je remercie l'équipe du LIRTES, et notamment les membres de son axe 3, qui m'ont accueilli, ont discuté mes travaux, et m'ont donné le privilège de travailler à leur côté sur des publications. Merci à Anne-Claudine Oller, Claire Cossée, Michèle Becquemin et Dominique Argoud. Je remercie également Matthieu Hély, Sylvain Lefèvre, Dominique Glaymann, Pascal Lafont et les membres des RT 6 et 35 de l'AFS pour m'avoir impliqué dans divers projets et publications sociologiques.

Mes trois années comme vacataire puis mes deux années comme ATER à l'université de Paris-Est Créteil m'ont fait découvrir l'enseignement. Merci à celles et ceux qui m'ont appris les ficelles de ce métier passionnant : François Sarfati, Scarlett Salman, Séverine Chauvel, Igor Martinache et bien d'autres.

Je remercie celle sans qui rien n'aurait été possible. Evelyne Bertrand, pour son soutien indéfectible, tant sur le plan matériel que sur le plan moral, pour ses relectures et ses encouragements.

Enfin, merci à toi, Anne, pour tes relectures et ton réconfort qui m'ont permis de mener cette recherche à son terme.

Résumé de la thèse

L'insertion par l'activité économique (IAE) regroupe des associations et des entreprises qui mettent au travail des chômeurs « en difficulté » afin de faciliter leur accès ultérieur à l'emploi. Cette thèse se penche sur l'action des fédérations de structures d'insertion. Positionnées à l'interface entre les responsables politiques et administratifs et les professionnels des structures d'insertion, ces fédérations tentent de réguler les tensions et les controverses au sein de l'espace de l'IAE. À partir d'une enquête ethnographique reposant sur des observations participantes et des entretiens avec des acteurs de l'IAE, cette recherche met d'abord l'accent sur les stratégies d'alliance et d'opposition entre fédérations. La thèse interroge ensuite la participation de ces dernières aux réformes de l'IAE. Si les fédérations se présentent comme les représentantes des intérêts des acteurs de l'IAE, elles se posent également en relais des injonctions de l'État en matière de « performance » et de « bonne gestion ». Enfin, la recherche montre l'avènement d'une nouvelle génération d'experts de l'insertion, aux trajectoires sociales et aux aspirations individuelles ajustées aux attentes de ces fédérations. À la croisée d'une sociologie du travail associatif et des politiques d'insertion et d'emploi, cette thèse entend apporter un éclairage à la question des transformations des politiques sociales mises en œuvre par les associations.

Mots clés : insertion par l'activité économique - fédérations associatives - expertise - professionnalisation – intermédiation

The experts of job integration : sociology of federations of agencies for integration via economic activity

Integration via economic activity (IEA) gathers different structures (associations and companies) that set to work unemployed in difficulty so that they may have a subsequent access to employment. This thesis studies the action of federations of agencies for integration. Positioned at the interface between political and administrative officials and experts of structures for integration, these federations try to regulate tension and controversies within the IAE area. From an ethnographic survey based on participant observations and interviews with stakeholders of the IAE, this research first emphasizes strategic alliances and resistance between federations. The thesis then questions the involvement of the federations in the reforms of the IAE. If they claim to represent the interests of the IAE stakeholders, they also set

themselves as representatives of government demands as far as «performance» and «good management» are concerned. Finally, this research shows the arrival of a new generation of experts in job integration, whose social trajectories and individual ambitions are adjusted to the needs and expectations of these federations. This thesis is at the crossroads of a community work sociology and of policies in the field of employment and integration, and it also intends to shed light on the problem of the social policies transformations implemented by the associations.

Key words : Integration via Economic Activity - Community federation - expert assessment – professionalisation - mediation

Thèse préparée au laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les transformations des pratiques éducatives et des pratiques sociales (LIRTES)

Université Paris Est Créteil Val de Marne

80 avenue du Général de Gaulle

94009 Créteil cedex

Sommaire

Remerciements	3
Résumé de la thèse.....	5
Liste des sigles les plus utilisés	9
Introduction générale.....	11
Chapitre 1 La genèse de l’insertion par l’économique	45
Chapitre 2 La structuration de l’espace de l’insertion par l’activité économique : segmentation, oppositions et stratégies d’alliance	93
Chapitre 3 La « professionnalisation » des structures d’insertion par l’économique : des processus composites, incertains et concurrents	157
Chapitre 4 Mesurer la performance des structures d’insertion : le rôle des fédérations associatives dans l’élaboration des réformes managériales.....	219
Chapitre 5 Les experts de l’insertion : chargés de mission et administrateurs à la FNARS.....	271
Conclusion de la thèse	345
Bibliographie générale	355
Annexe 1 Tableau récapitulatif des caractéristiques sociales des enquêtés.....	371
Annexe 2 Liste des encadrés	374
Annexe 3 Les instruments de mesure de la distance à l’emploi des salariés en insertion	376
Annexe 4 Les indicateurs de performance instaurés par la DGEFP.....	378
Table des matières	383

Liste des sigles les plus utilisés

ACI : Atelier et chantier d'insertion

AI : Association intermédiaire

AVISE : Agence de valorisation des initiatives socio-économiques

CAVA : Centre d'adaptation à la vie active

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CDIAE : Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CNEI : Comité nationale des entreprises d'insertion

CNIAE : Conseil national de l'insertion par l'activité économique

CNLRQ : Comité national de liaison des régies de quartier

COORACE : Coordination des organismes d'aide aux chômeurs

DAS : Direction de l'action sociale

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGCS : Direction général de l'action sociale

DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DLA : Dispositif local d'accompagnement

EI : Entreprise d'insertion

ETTI : Entreprise de travail temporaire d'insertion

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

FSE : Fond social européen

IAE : Insertion par l'activité économique

LOLF : Loi d'orientation des lois de Finances

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

Introduction générale

« Je vais prendre un exemple de gars, 56 ans, il est libanais, il ne parle pas bien français, ça fait quatre ans qu'il travaille chez nous. Il ponce à l'atelier menuiserie. À la fin du contrat on demande un renouvellement d'agrément, et Pôle emploi nous dit « non celui-là on arrête ». Du coup, il retourne tous les jours à Pôle emploi. Au bout de deux mois, le conseiller n'en peut plus et dit « vous ne voulez pas le reprendre ? ». Je dis « attendez, vous l'avez arrêté parce qu'il n'était pas dans les clous ». (Pôle emploi répond) « Prenez-le on va vous redonner un agrément ». (...) On met des règles administratives, des barrières là où on n'en a pas besoin. On nous fait chier avec des dossiers à faire, et des bagarres et pendant ce temps-là on ne fait pas d'insertion, on fait du papier, ça sert à rien. (...) J'ai eu un arrêté du Préfet de région qui dit dans les chantiers d'insertion on prend maintenant des gens plus en difficulté, 24 à 36 mois de chômage. J'ai quelqu'un qui a 12 mois (de chômage) qu'est-ce que je fais ? Pôle emploi dit : « non, je n'agrée pas ». J'écris au Préfet de région, je hurle, et Pôle emploi me dit : « effectivement on s'est trompé ». Ils ne se rendent pas compte que c'est grave pour la personne. Pour eux, c'est administratif. Il y en a qui ont perdu la possibilité de se former, ils étaient en parcours d'insertion, on les a flingués en vol. Arrêtons. (...) On prend des gens loin de l'emploi, on sait faire, on fait un diagnostic d'origine, qu'est-ce qu'il y a à faire, mettre en situation de travail, constater des difficultés, les résoudre avec un accompagnement adapté à leur problématique, des outils de pré qualification. Et la problématique elle est multiple, les problèmes de santé, de logement, d'endettement, de parentalité. C'est l'accompagnement global d'une personne dans une situation donnée. On sait faire. (...) Les gens n'ont pas vocation à rester chez nous, donc on a des relations avec les employeurs pour les faire sortir, on met en œuvre de la formation. (...) On est sur une activité économique qu'on développe sur un territoire. On produit. (...) Mais pour ça il faut laisser vivre la structure or aujourd'hui on ne peut pas vivre. Et qu'on nous donne les moyens. » (François, président d'une association gestionnaires d'ACI, entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

Ces propos sont prononcés par François. Ce retraité d'une soixantaine d'années est président bénévole d'une association gestionnaire d'ateliers et de chantiers d'insertion (ACI). Les ACI sont des structures du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE). Gérées par des associations, les ACI proposent un emploi salarié et temporaire à des chômeurs de longue durée ainsi qu'un encadrement sur leur poste de travail et un accompagnement social et administratif. L'homme interrogé est également président d'une antenne régionale et administrateur national de la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS).

Dans l'extrait d'entretien, l'enquêté évoque la situation d'un homme salarié pendant 24 mois dans l'ACI qu'il dirige. À l'issue de cette période, l'enquêté adresse une demande de renouvellement d'agrément à Pôle emploi afin que cet homme reste employé par l'ACI¹. Pour le président du chantier, ses chances de retrouver un emploi sont minimales, en raison de son âge avancé (56 ans) et de ses difficultés d'expression en français. De plus, il s'est bien intégré au sein du collectif de travail, « il rigole, il est sympa, il crée du lien social dans l'équipe, il est stabilisateur ». Autant de raisons qui justifient le fait que l'homme voit sa présence au sein de la structure prolongée et bénéficie d'un nouveau contrat de travail. Mais le Service public de l'emploi refuse de renouveler l'agrément. La norme administrative prévoit en effet un passage de 24 mois maximum en structure d'insertion au terme desquels les individus réintègrent le marché du travail. Deux mois plus tard, le chômeur n'est pas parvenu à retrouver un emploi. Les fonctionnaires se rangent alors à l'avis du président de l'ACI et renouvellent l'agrément du chômeur qui finit par réintégrer la structure. Entre-temps, plusieurs mois ont passé au cours desquels les acteurs de l'insertion ont « perdu du temps » à faire « du papier » plutôt que « de l'insertion ». La deuxième situation abordée dans l'extrait d'entretien porte sur la restriction des critères d'accès aux ACI. Une instruction du Préfet de région limite la délivrance de l'agrément aux chômeurs sans emploi depuis plus de 24 mois. Pour le président de l'ACI, cette norme administrative évince des chômeurs pour lesquels le passage dans la structure serait utile. L'enquêté contacte l'administration pour demander une application plus souple des consignes et finit par obtenir gain de cause. Comme dans l'exemple précédent, l'administration commence par ignorer les demandes associatives puis finit par les satisfaire.

¹ Pour bénéficier des crédits de l'État, les ACI sont tenus d'embaucher des chômeurs auxquels le service public de l'emploi a préalablement délivré un agrément. Celui-ci atteste de la pertinence de l'orientation des chômeurs vers une structure d'IAE au regard de leurs difficultés. La durée de l'agrément couvre une période de 24 mois pendant laquelle les chômeurs peuvent être embauchés par un ACI sur des contrats aidés de six ou de neuf mois.

Ces deux situations présentent des controverses récurrentes entre les acteurs de l'IAE et les fonctionnaires du Service public de l'emploi. Elles montrent que les acteurs associatifs mobilisent un ensemble de connaissances professionnelles pour tenter d'infléchir la mise en œuvre des normes administratives. Contre l'application standardisée des normes bureaucratiques indifférentes aux situations individuelles, l'enquêté oppose une expertise en matière d'intervention auprès des chômeurs de longue durée. Il met en avant les spécificités des savoirs professionnels qui fondent le travail d'insertion : la détection des difficultés « multiples » des chômeurs, leur résolution par un accompagnement social et professionnel adapté, la mise en place d'outils de « pré-qualification ». Cette « expertise sur autrui » (Lima, 2013) s'appuie sur la connaissance fine des situations individuelles et donne matière à un diagnostic, à une évaluation des chances de (ré)insertion des chômeurs mis au travail. Cette connaissance pragmatique des situations et des techniques d'intervention s'articule avec des savoir-faire empruntés au monde économique. « On produit », « on met les gens vers l'économique », dit l'enquêté lors de l'entretien pour mieux distinguer l'ACI des associations qui pratiquent « l'assistantat ». Et de préciser que l'association qu'il dirige est l'un des maillons du « développement économique du territoire ».

Cette expertise par le bas, du « terrain », qui repose sur la proximité avec les chômeurs « en difficulté » et s'ancre dans l'expérience du travail d'insertion constitue la principale ressource des acteurs de l'IAE pour légitimer leurs demandes auprès de l'administration. Dans un contexte où les structures d'insertion « savent (*ce qu'il faut*) faire » en matière de prise en charge des chômeurs en « difficulté », l'État doit leur « donner des moyens » tout en les « laissant vivre ». En ce sens, les propos du dirigeant de l'ACI font écho à une dimension centrale du positionnement des acteurs de l'IAE par rapport à la puissance publique. D'un côté ces acteurs tentent de responsabiliser l'État en lui demandant davantage de moyens financiers et une meilleure coordination des politiques d'insertion. De l'autre, ils revendiquent leur autonomie par rapport aux logiques administratives imposées par l'État, au nom de leur connaissance des populations qu'ils mettent au travail.

Cette thèse a pour objet l'action des fédérations associatives du secteur de l'IAE. Elle montre que la ressource principale de ces organisations consiste en l'élaboration et la diffusion de savoirs qui portent sur des individus (les chômeurs en difficulté) et des organisations (les structures d'insertion). En étudiant ces savoirs professionnels et les acteurs engagés dans leur construction et leur circulation, la recherche entend contribuer à l'édification d'une sociologie

de l'« expertise associative ». L'analyse de la diffusion de l'expertise des fédérations vers les acteurs publics et vers les associations d'insertion, montre que ces organisations jouent un rôle central dans la construction d'une politique d'IAE. Positionnées à l'interface entre les responsables politiques et administratifs et les structures d'insertion, les fédérations de l'IAE contribuent, par les savoirs qu'elles produisent et qu'elles diffusent, à la régulation des tensions et des controverses au sein de cet espace professionnel. En cela, l'expertise associative se caractérise par sa finalité prescriptive : elle est un savoir de gouvernement, un « savoir pour l'action ».

L'analyse du travail des fédérations associatives apporte un éclairage à la question plus générale de l'évolution des politiques sociales mises en œuvre par les associations. Cet objet d'étude permet en effet de rendre compte des transformations des relations entre l'État et le monde associatif. Il montre que l'expertise est devenue une ressource majeure mobilisée par les associations pour faire valoir leur légitimité à intervenir dans la résolution des problèmes sociaux. Dans un premier temps, cette introduction présente succinctement l'espace de l'IAE et le rôle qu'y jouent les fédérations associatives. Elle expose ensuite le cadre théorique dans lequel s'inscrit la thèse puis sa problématique. Dans un troisième temps, elle revient sur les méthodes mobilisées pour réaliser cette thèse.

I. L'espace de l'insertion par l'activité économique

- De l'espace des structures d'insertion par l'activité économique...

Les structures de l'IAE sont des associations ou des entreprises conventionnées par les services déconcentrés du ministère du Travail - les DIRECCTE². En contrepartie de financements publics, elles ont pour mission de « faciliter l'insertion professionnelle »³ des « personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières »⁴. Autrement dit, la finalité de l'IAE est d'organiser la transition professionnelle de catégories

² Les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont les administrations déconcentrées de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), administration centrale placée sous la tutelle du Ministère du Travail et de l'Emploi.

³ Article L.5132-1 du code du travail.

⁴ *Idem.*

spécifiques de chômeurs vers les emplois « ordinaires ». L'IAE a donc une « fonction sociale spécifique, celle de « sas » » (Balzini, 2003 : 64). Le passage en structure est défini comme une situation intermédiaire et transitoire, dont l'objectif est l'accès ultérieur au marché de l'emploi. Pour remplir cet objectif, les structures emploient des salariés dits « permanents » qui assurent l'encadrement sur le poste de travail et l'accompagnement social et professionnel des chômeurs rebaptisés « salariés en insertion ».

En 2012, il existe 3 813 structures conventionnées (DARES⁵, 2014) au titre de l'IAE. Ces structures se scindent en quatre catégories : les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les entreprises d'insertion (EI), les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaires d'insertion (ETTI). Chaque catégorie de structure d'insertion dispose de financements particuliers et met en œuvre des modalités d'accompagnement et de mise au travail spécifique (voir tableau ci-dessous)⁶.

Encadré 1 - La répartition des chômeurs entre les différentes catégories de structures d'IAE

Les ACI embauchent les chômeurs « les plus éloignés de l'emploi »⁷, qui « cumulent des difficultés sociales et professionnelles ». Ils constituent la « première étape » de leur « parcours d'insertion ». Les salariés en insertion y effectuent des activités d'« utilité sociale » dans un cadre protégé des exigences de production et de rentabilité de l'économie lucrative. 38 % des salariés en insertion des ACI sont affectés à l'entretien d'espaces verts ou d'espaces naturels, ou à la production agricole, 13 % à des tâches de nettoyage et de propreté et près de 10 % réalisent des travaux de second œuvre en bâtiment. (DARES, 2014)

Autre étape du « parcours d'insertion », les EI embauchent des chômeurs plus « proches de l'emploi », qui connaissent des difficultés sociales et/ou professionnelles qui ne leur permettent pas d'accéder immédiatement à un emploi au sein d'une entreprise classique. Les

⁵ Créée en 1993, la DARES est une direction de l'administration centrale du ministère de l'Emploi. Début 2015, elle compte environ 170 agents dont 41 % sont des statisticiens appartenant au corps de l'INSEE. La DARES remplit une mission d'expertise en produisant des enquêtes statistiques et des analyses sur le marché du travail, le chômage, les politiques d'emploi et de formation professionnelle, les relations professionnelles, les rémunérations salariales, etc.

⁶ Pour une analyse détaillée des différents types de structures d'insertion et des activités professionnelles qui s'y accomplissent, je renvoie le lecteur aux deux premiers chapitres de la thèse.

⁷ Les expressions citées dans cet encadré sont extraites des différentes publications de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES). LA DARES est le service statistique rattaché à l'administration centrale du ministère de l'Emploi. Ses membres produisent des études sur les dispositifs et les politiques relevant de ce ministère. Pour une analyse succincte des données produites par la DARES sur l'IAE, je renvoie le lecteur au chapitre 4 de la thèse.

EI inscrivent leurs activités dans le secteur marchand concurrentiel et doivent adapter leurs modes de production et d'organisation aux contraintes du marché.

Les AI et les ETTI ont pour objet la mise à disposition de chômeurs auprès de structures clientes. Les AI embauchent des chômeurs pour les mettre à disposition de particuliers, d'associations, ou de collectivités locales, ce qui suppose que le salarié en insertion soit autonome pour effectuer seul son travail. La moitié des salariés embauchés en AI exerce des activités de service, principalement dans l'aide à la vie quotidienne de la personne.

Les entreprises de travail temporaire d'insertion s'adressent à des salariés « en fin de parcours d'insertion » dont les difficultés résultent de l'absence ou de la faiblesse de leurs qualifications. Placés dans des conditions de travail similaires à celles des travailleurs du secteur intérimaire classique, les salariés en insertion peuvent ainsi « côtoyer directement la vie en entreprise » et espérer une insertion rapide sur le marché de l'emploi.

Les conditions de travail dans les structures de l'IAE sont hétérogènes : réalisation de missions de courte durée auprès de particuliers, de collectivités locales ou d'entreprises dans les AI et les ETTI ; embauche sur des contrats à durée déterminée à temps plein dans les EI, à temps partiel dans les ACI. En 2012, les 128 000 salariés en insertion⁸ se répartissent de la manière suivante : près d'un tiers travaille dans un ACI, 11 % dans une EI, près de la moitié est mis à disposition par une AI et 9 % par une ETTI.

Au-delà de cette hétérogénéité, les structures d'insertion ont pour point commun un recours massif à des emplois éloignés du modèle du salariat à contrat indéterminé à temps plein et des protections sociales auquel ce dernier donne droit. Ainsi, si on recense près de 130 000 salariés en insertion travaillant dans une structure d'insertion à la fin de l'année 2014, ce chiffre ne représente que 64 600 emplois à temps plein (DARES, 2016)⁹. De même, les salariés en insertion ne sont pas comptabilisés dans le calcul des effectifs des salariés des structures d'insertion. Ils ne bénéficient pas de l'indemnité de précarité et, bien souvent, ne disposent pas

⁸ Le nombre total de salariés permanents au sein des structures d'insertion est inconnu. Dans certaines régions, l'administration du ministère de l'Emploi calcule le nombre de salariés permanents, mais ces données sont rarement publiées. Ainsi, en 2010, la DIRECCTE Ile-de-France recense 3296 salariés permanents et 28 000 salariés en insertion dans les 496 structures d'insertion franciliennes. En 2012 la région Poitou-Charentes compte 1188 permanents répartis dans 152 structures d'insertion.

⁹Autrement dit, un salarié en insertion travaille en moyenne 17 heures par semaine, toutes catégories de structures confondues.

d'une convention collective¹⁰. Plusieurs auteurs ont ainsi assimilé l'IAE à une « zone intermédiaire entre le salariat et le non-travail », à un espace de relégation où s'expérimentent un ensemble de « statuts intermédiaires qui ont un lien faible avec la protection sociale et qui situent en fait les personnes concernées en marge du salariat » (Autès & Bresson, 2000).

L'espace de l'IAE regroupe des structures aux statuts juridiques différents. Près de 90 % des ACI sont gérés par des associations, les 10 % restants par des collectivités locales. Les AI obéissent aux dispositions de la loi de 1901. Les EI et les ETTI adoptent un statut associatif (48 % des EI sont des associations en 2012, 33 % des ETTI) ou d'entreprise commerciale (SARL, SCOP, etc.). Les structures d'IAE régies par la loi de 1901 appartiennent à la catégorie des « entreprises associatives » (Alix & Castro, 1990 ; Hély 2009 ; Marchal, 1992). Elles se caractérisent par l'hybridité des régimes juridiques qui régissent leur fonctionnement : les dispositions de loi de 1901 (l'élection d'administrateurs qui dirigent l'association à titre bénévole), et celles du code du travail qui s'appliquent à l'ensemble des structures privées employeuses.

L'espace de l'IAE regroupe un ensemble d'organisations aux missions et aux modalités de fonctionnement hybrides. Leur mission d'insertion, les financements des pouvoirs publics, les relations partenariales avec une multiplicité d'interlocuteurs publics (missions locales, agences Pôle emploi, collectivités locales, etc.) et privés (organismes de formation, entreprises, réseaux associatifs, etc.), le ciblage de catégories de chômeurs particulières (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, jeunes sans qualification), l'accompagnement par des salariés permanents sont autant d'éléments qui inscrivent les structures d'insertion dans les politiques de l'emploi. D'un autre côté, la production et la commercialisation de biens et de services rapprochent les structures d'insertion des entreprises du secteur privé lucratif.

Ce positionnement à la croisée des politiques de l'emploi et du secteur privé lucratif est le trait commun à l'ensemble des structures de l'IAE. Cependant, ces dernières entretiennent des rapports variables aux pouvoirs publics. Les ACI se caractérisent par leur dépendance aux financements publics qui constituent en moyenne plus de 80 % de leurs revenus. À l'inverse, les financements publics ne représentent que 20 % des ressources des EI et des ETTI. Les structures

¹⁰ Par ailleurs, bien que bénéficiant d'un contrat de travail salarié, les salariés en insertion ne sauraient être véritablement considérés comme des salariés puisqu'ils restent inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi de l'administration du service publique de l'emploi.

d'insertion se distinguent également dans leur positionnement par rapport au marché. Alors que les ACI vendent des prestations auprès de structures publiques ou privées non-lucratives et ont une activité commerciale limitée, les EI et les ETTI s'inscrivent pleinement sur le marché concurrentiel et tirent la grande majorité de leurs ressources financières de la commercialisation de leur production.

- ... à l'espace des fédérations de structures d'insertion

Les structures d'insertion présentées dans la partie précédente se regroupent au sein d'une multiplicité d'organisations appelées « réseaux » ou « fédérations »¹¹. Comme la plupart des structures d'insertion, ces fédérations adoptent un statut associatif. Leurs administrateurs sont des dirigeants de structures d'insertion adhérentes (directeurs généraux salariés ou présidents bénévoles, à l'instar de l'enquêté dont les propos ouvrent cette thèse) ; leurs salariés sont principalement des jeunes diplômés de l'université qui n'ont jamais travaillé au sein des structures d'insertion.

Trois catégories de fédérations coexistent dans l'espace de l'IAE et se distinguent par leur territoire d'intervention, leurs ressources internes et des logiques d'affiliation de leurs adhérents : les fédérations généralistes, les fédérations spécialisées, les fédérations sectorielles.

Les fédérations sectorielles regroupent des structures d'insertion par l'économie en fonction de leur spécialisation dans une filière d'activité particulière. Le Réseau Cocagne fédère 110 chantiers d'insertion ayant une activité de maraîchage biologique. La fédération Envie regroupe une cinquantaine d'entreprises d'insertion spécialisées dans la rénovation et la vente d'appareils électroménagers et dans la collecte et le traitement des déchets électriques et électroniques. Le Comité national de liaison des régies de quartiers (CNLRQ) regroupe 140 associations nommées « régies de quartier » qui gèrent des ACI ou des EI. Implantées principalement dans des quartiers populaires, ces associations proposent à leurs habitants un emploi d'entretien ou de maintenance des espaces collectifs du quartier.

¹¹ Le nombre de structures adhérentes à une fédération est d'environ 2275. En rapportant ce chiffre au nombre total de structures existantes (3813), on peut estimer qu'environ 60 % des structures sont affiliées à une fédération. Ce chiffre doit toutefois être considéré avec une grande prudence puisqu'il ne tient pas compte des structures adhérentes à deux fédérations.

Les fédérations spécialisées regroupent des structures d'insertion sur la base de leur appartenance à une catégorie particulière de dispositifs. Il existe ainsi une Union nationale des associations intermédiaires (UNAI) qui regroupe exclusivement des AI (150 AI adhérentes), une fédération Chantier-école qui rassemble des ACI (environ 600 ACI adhérents) et un Comité national des entreprises d'insertion (CNEI) qui regroupe des EI (près de 600 EI adhérentes).

Les fédérations généralistes rassemblent des organisations diverses. La Fédération nationale des associations d'accueil et d'insertion sociale (FNARS) regroupe près de 900 associations gestionnaires d'établissements sociaux (CHRS, services de logement, centres maternels, etc.) et de structures d'insertion (900 ACI, une quarantaine d'AI et une trentaine d'EI). La Coordination des organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi (COORACE) fédère 550 associations et entreprises qui gèrent des dispositifs d'insertion par l'économique (290 AI, 109 ACI, 51 ETTI, 25 EI) mais également une vingtaine de centres de formation et le même nombre d'organismes de service à la personne.

Les fédérations sectorielles centrent leurs actions sur le soutien technique à leurs adhérents. Par exemple, le Réseau Cocagne fournit des conseils techniques relatifs à l'activité de maraîchage biologique, apporte une aide dans la recherche de financements, de partenariats avec des entreprises, propose des formations aux dirigeants des ACI adhérents, etc. Les fédérations spécialisées et généralistes apportent également un soutien technique à leurs adhérents, mais elles se distinguent des fédérations sectorielles par leur travail de représentation des structures d'insertion. Le CNEI, Chantier école, la FNARS et la COORACE siègent dans les espaces de concertation de la politique d'insertion par l'économique : les comités départementaux de l'IAE (CDIAE) qui émettent des avis sur la répartition locale des financements entre les structures d'insertion ; le comité national de l'IAE (CNIAE). Elles s'impliquent dans l'élaboration des réformes du secteur et rencontrent régulièrement les fonctionnaires des administrations centrales des ministères qui interviennent sur les questions d'insertion.

Cette thèse prend pour objet le travail de ces fédérations. Elle montre que ce travail consiste à réguler les tensions qui traversent l'espace professionnel de l'IAE. La « professionnalisation » des structures d'insertion, l'introduction d'indicateurs de performance par la DGEFP, la segmentation de l'espace de l'IAE en différentes catégories de dispositifs, la concomitance d'une mission d'insertion et d'une activité de production économique sont autant

de problèmes que les fédérations tentent de résoudre en s'appuyant sur leurs ressources en matière d'expertise. En organisant la circulation des savoirs entre les acteurs qui interviennent dans la politique d'IAE (les pouvoirs publics, les associations d'insertion mais également les représentants patronaux, les syndicats de salariés, etc.), les fédérations jouent un rôle déterminant dans la conduite de cette politique. La partie suivante discute les travaux sociologiques consacrés à l'expertise associative, puis, dans un deuxième temps, expose la problématique de la thèse qui s'inscrit dans le prolongement de ces travaux.

II. Regards sociologiques sur l'expertise associative

- *De la tutelle au partenariat, l'évolution des rapports entre l'État et le monde associatif*

Des années 1950 aux années 1980 l'État exerce sa tutelle¹² sur les associations dont le rôle se cantonne à celui de sous-traitant des politiques sociales. Dans le secteur de l'action sociale, ce mouvement d'« étatisation des associations » (Hély & Moulévrier, 2013 : 73) s'effectue notamment par la création de formations professionnelles et de diplômes d'État rendus obligatoires pour l'exercice d'activités auparavant réalisées à titre bénévole par des dames patronesses ou du personnel religieux. L'intervention de l'État organise le travail social en un espace professionnel découpé entre différentes professions auxquelles correspondent des savoirs spécifiques (Ion & Ravon, 2002)¹³. Pour le dire avec les mots de R. Castel, l'action de l'État a permis d'affranchir progressivement le travail social « d'une longue tradition d'assistance et de philanthropie à l'origine essentiellement privée et religieuse » par « l'affirmation du caractère public (*des professions qui le composent*) et le développement d'une technicité professionnelle de plus en plus raffinée » (Castel, 2009). L'intensification de l'intervention étatique repose également sur l'accroissement des financements attribués aux associations gestionnaires d'établissements sociaux par le biais du mécanisme financier de la

¹² Pour définir cet encadrement et ce contrôle accru des associations par l'État, je fais référence, à la suite de M. Hély (2009), aux travaux B. Enjolras pour qui ce mode de régulation « tutélaire » correspond à une « intervention contraignante de la puissance publique qui agit comme “tutrice” du consommateur (*les individus bénéficiaires*) et du producteur (*les associations*), afin d'éviter que la production et la consommation ne soient orientées vers la satisfaction d'autres besoins ne justifiant pas l'aide publique » (Enjolras, 1995 : 202)

¹³ Le diplôme d'État d'assistante sociale créé au début des années 1930 est rendu obligatoire en 1946. Celui préparant aux fonctions d'éducateur spécialisé est instauré en 1967. Enfin le diplôme d'État d'animateur socio-culturel est mis en place à la fin des années 1980. La création de ces formations professionnelles s'accompagne d'une importante augmentation du nombre de professionnels du travail social (Ion et Ravon, 2002).

subvention¹⁴. En recourant de manière croissante au salariat, les associations se transforment en « entreprises associatives » (Alix & Castro ; 1990 ; Hély 2009 ; Marchal, 1992).

À partir du milieu des années 1980, les relations entre la puissance publique et les associations se reconfigurent. Cette évolution s'inscrit dans le cadre plus général des mutations des politiques publiques dont les expressions d'« action publique post démocratique » proposées par des auteurs anglo-saxons (Jeannot, 2011 : 3) et d'« action publique post moderne » par des sociologues français (Padioleau, 1999) tentent de rendre compte. L'action publique se complexifie et repose désormais sur les relations d'interdépendance entre un « État animateur » (Donzelot & Estèbe, 1991) et une multiplicité d'acteurs : institutions supranationales - l'Union européenne - dont l'action transforme le contenu et la forme des politiques nationales (Saurugger & Surel, 2006), locales - les collectivités locales, qui sous l'effet des lois de décentralisation, jouent un rôle croissant dans la gestion des politiques sociales désormais territorialisées (Ion, 1990 ; Lafore, 2004 ; Lorrain, 1991) - ou privés. À ces mutations de l'action publique se combinent les transformations de l'État lui-même, sous l'effet de l'importation du raisonnement et des techniques gestionnaires et managériales au sein des administrations (Bezes, 2008 ; Guillemot & Jeannot, 2013). Quelles sont les conséquences de ces réorganisations de l'action publique sur les rapports entre les pouvoirs publics et les associations engagées dans la mise en œuvre des politiques sociales ?

Plusieurs travaux ont mis en lumière le passage d'une relation tutélaire à un nouveau mode de régulation basé sur le « partenariat » (Hély, 2009), la « contractualisation » (Gaudin, 1999), le recours à la commande publique. A partir de données quantitatives, V. Tchernonog (2013) montre ainsi que la part des financements publics attribués aux associations via les appels à projet augmente au détriment de ceux attribués par le biais du régime juridique de la subvention. Pour certains auteurs, cette nouvelle période correspond moins au retrait de l'État vis-à-vis du secteur associatif qu'à un réagencement de ses modes d'intervention. En somme, l'État intervient vers le secteur associatif en lui imposant les mêmes logiques managériales qu'il s'applique à lui-même (généralisation de l'évaluation, mise en place d'indicateurs de performance, etc.). Ces logiques - et les instruments par l'intermédiaire desquels elles se

¹⁴ Je m'appuie sur la définition de B. Clavagnier pour qui la subvention correspond à « une aide attribuée de façon unilatérale et sans contrepartie par une collectivité publique en vue de contribuer au financement d'une œuvre d'intérêt général » (Clavagnier, 2013).

déploient - placent les associations en concurrence entre elles, et dans certains secteurs, en concurrence avec les entreprises privées (Chauvière, 2007).

- *L'expertise, nouvelle ressource des associations*

À ces transformations des relations entre l'État et les associations, lesquelles font l'objet d'une littérature abondante¹⁵, s'en ajoute une autre qui tient au fait que la construction et la mobilisation de savoirs par les associations sont devenues leurs « ressources majeures (*pour*) se faire entendre » (Simonet-Cusset & Lochard, 2004 : 274). À partir du milieu des années 1980, les associations contestent leur cantonnement par l'État à un rôle de simples exécutantes des politiques sociales et revendiquent leur capacité à se positionner comme des productrices d'expertise. Ce phénomène caractérise l'ensemble des domaines investis par les associations. Qu'il s'agisse des politiques environnementales (Lascoumes, 2004, 2010 ; Ollitrault, 1996 ; Spanou, 1991), familiales (Fassin, 2005), concernant la santé (Epstein, 2001), ou les politiques de développement et humanitaires, (Collovald, 2002 ; Siméant, 2002) - la liste n'est pas exhaustive -, nombreux sont les travaux qui constatent le rôle accru des associations dans la production de savoirs contribuant à l'élaboration des politiques.

Cette demande des associations d'être associées à l'élaboration des politiques publiques a fait l'objet d'un processus de reconnaissance institutionnelle dont témoigne notamment la multiplication d'« espaces de concertation propres à accueillir leur contribution » (Lochard, 2003 ; Simonet-Cusset & Lochard, 2016 : 63) mis en place par l'État.

L'accréditation institutionnelle des savoirs associatifs a ainsi été qualifiée par Y. Lochard d'« invitation (des associations) au temple » du savoir. Étudiant plus spécifiquement le secteur de la lutte contre la pauvreté, l'auteur remarque que ce mouvement vers la connaissance a eu pour corollaire la mise à distance par les associations des références à la compassion et au dévouement qui constituaient pourtant une dimension majeure de leur discours (Lochard, 2003). Le discours des associations évolue donc : le registre compassionnel, la mise en scène de la souffrance perdent de l'importance - même si cette dimension est loin de disparaître du répertoire discursif des associations (Fassin, 2010) - au profit de revendications à intervenir dans la construction des politiques sociales, au nom de la connaissance des « exclus », des

¹⁵ Pour un panorama des travaux consacrés à l'évolution des relations entre les associations et la puissance publique, je renvoie le lecteur à l'introduction de la thèse de S. Cottin-Marx (2016).

mécanismes d'« exclusion », de l'efficacité et de la capacité d'innovation des interventions associatives.

Ces nouvelles revendications sont progressivement satisfaites par les pouvoirs publics qui s'appuient sur les associations pour élaborer une série de mesures législatives qui étendent le périmètre des politiques sociales. Une activité intense de lobbying permet aux défenseurs de la « cause des pauvres » d'imposer leurs représentations sociales en matière de gestion des problèmes sociaux sur l'agenda politique et médiatique (Lafarge 2001, Viguier 2011, 2013b). Les notions d'exclusion et de pauvreté deviennent les nouvelles catégories d'intervention de l'État social (Viguier, 2008). La légitimité des gouvernements de droite comme de gauche « se mesure désormais aussi à leur capacité à proposer et faire voter des dispositifs de politique sociale pour répondre à cette nouvelle question sociale » (Viguier, 2013b : 64).

Un arsenal législatif en matière de protection sociale des exclus se met progressivement en place : la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) est votée en 1988, la loi « Besson » sur le logement est adoptée en 1990, celle d'orientation et de lutte contre les exclusions en 1998, la couverture maladie universelle (CMU) est instaurée en 1999, la loi de cohésion sociale est votée en 2005, celle sur le droit au logement opposable (DALO) en 2007, puis en 2009, le revenu de solidarité actif (RSA) remplace le RMI.

Les acteurs politiques et administratifs associent systématiquement les associations et fédérations associatives au débat préparatoire, à la mise en œuvre et à l'évaluation de chacune de ces mesures. Pour eux, l'externalisation de la mise en œuvre des politiques sociales au secteur associatif est « préférable au développement d'un service social public » (Viguier 2013a : 69), dans un contexte où la mise en œuvre des logiques managériales implique de limiter les interventions de l'État (Bezes, 2008). De plus, l'association systématique des porte-paroles associatifs à l'élaboration des politiques d'assistance renforce la légitimité des réformes impulsées par l'État qui, quel qu'en soit le contenu final, peut se prévaloir d'avoir agi en concertation, signe de son modernisme. Cette consécration du rôle des associations s'accompagne de discours laudateurs des hauts-fonctionnaires qui louent leur inventivité et leur professionnalisme.

D'un autre côté, la multiplication des espaces de consultation et de négociation où les porte-paroles associatifs définissent et évaluent les programmes d'action, contribue à légitimer leur statut de représentants des « exclus ». Les grandes associations peuvent ainsi revendiquer la

paternité de grandes lois d'assistance et par extension, les avancées qu'ils obtiennent pour les pauvres.

Ces processus de légitimation croisée entre la puissance publique et les associations s'observent dans plusieurs sous-espaces des politiques sociales, comme les politiques familiales (Chauvière, 2010 ; Lenoir, 1986). J. Minonzio et J.-P. Vallat mettent ainsi en lumière le processus complexe de « légitimation réciproque » au cœur des relations entre l'État et l'UNAF, qui a pour effet de renforcer la position des deux parties : « pour le gouvernement c'est l'occasion régulière de souligner son engagement pour la défense des valeurs familiales et recevoir publiquement l'approbation du mouvement familialiste. (...) L'UNAF peut se targuer quant à elle de toutes les avancées obtenues ou « arrachées » au gouvernement et en tirer un surcroît de légitimité » auprès de ses adhérents (Minonzio & Vallat, 2006 : 216).

Dans le secteur de la lutte contre la pauvreté, plusieurs organisations jouent un rôle central dans le processus de reconnaissance de l'expertise associative par l'État. Créé à la fin des années 1950 ATD Quart Monde est une structure pionnière dans cette entreprise. Fondée par un religieux, le père Wresinski, le mouvement s'appuie sur des « volontaires-permanents » qui partagent un temps la vie des habitants des bidonvilles des grandes villes françaises, à la manière de ce que feront plus tard les établis en usine (Viguié, 2008). Dès les années 1970, le mouvement s'allie des responsables administratifs et politiques afin d'être associé aux politiques de lutte contre la pauvreté. En 1974, l'association élabore « un véritable programme de connaissance et de politique sociale combinées (...) (*qui*) manifeste des soucis de quantification, qui sont le reflet des cercles du Plan où le mouvement commence à s'inscrire » (Viguié, 2013a : 53). Le père Wresinski obtient également d'être nommé au Conseil économique et social pour le compte duquel il rédige un rapport en 1985 dont l'influence sera déterminante sur l'adoption RMI trois ans plus tard. ATD Quart Monde est étroitement associé aux travaux préparatoires de la loi et les parlementaires visitent les cités animées par l'association pour rencontrer et écouter des personnes pauvres (Viguié, 2011). Par ailleurs, le mouvement cherche à légitimer son savoir sur la pauvreté en s'associant avec le monde académique afin de fonder une véritable « science de la pauvreté » (Cheynis, 2003 : 171).

Créée en 1947, l'Union interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) joue également un rôle central dans la reconnaissance institutionnelle des savoirs associatifs. Pour D. Argoud (1992), cette structure interfédérale joue un rôle de « médiateur » (Jobert & Muller, 1987) entre les associations gestionnaires d'établissements sociaux, les

administrations centrales d'État et les responsables politiques. Cette médiation se traduit par la construction d'un référentiel commun, une conception partagée du secteur sanitaire et social entre ces acteurs. L'élaboration des politiques sociales ne repose plus sur les instances de planification contrôlées par l'État comme les commissions du Plan mais sur la concertation et la cogestion, ou pour reprendre les mots de l'auteur, un « social-concerté »¹⁶. Par l'intermédiaire de l'UNIOPSS, l'administration du ministère de l'Action sociale dispose d'informations sur les attentes et les besoins des professionnels et des organisations sur lesquels elle exerce sa tutelle. Elle peut également s'appuyer sur le « canal de diffusion » (Argoud, 1992) constitué par l'UNIOPSS qui décode et diffuse les nouvelles réglementations élaborées au niveau national vers les associations gestionnaires. En retour, l'UNIOPSS se voit légitimer dans son statut de représentant des organisations associatives du secteur sanitaire et social et bénéficie de ce fait d'un accès élargi aux espaces de concertations et au processus décisionnel concernant les politiques sociales.

Les cas d'ATD Quart Monde et de l'UNIOPSS sont ainsi emblématiques de ce processus de légitimation croisée entre associations et responsables politiques et administratifs. Dès les années 1980, les deux organisations s'impliquent aux côtés de l'État dans l'élaboration des politiques sociales. Leurs savoirs sont reconnus et portés par des instances étatiques (Conseil économique et social, commissions du Plan) au sein desquelles leurs dirigeants ont leurs entrées. Leur succès s'explique en partie par les rapports étroits que ces deux organisations ont su tisser avec les élites politico-administratives. Ces alliances sont rendues possibles par « l'affinité des habitus » (Viguié, 2011 : 205) entre les hauts-fonctionnaires et les personnalités politiques issues du catholicisme social et les associations¹⁷. Plus globalement, la consécration institutionnelle des associations par l'État a pour effet de renforcer leurs capacités d'expertise. Au-delà de ces deux organisations caractérisées par leur proximité avec les pouvoirs publics, les associations engagées dans la production de savoirs se caractérisent par leur diversité : diversité de leur positionnement par rapport à l'État, de leur organisation interne et de leurs

¹⁶ D. Argoud emprunte cette expression à M. Tachon, pour qui le « social concerté désigne une action menée conjointement et de manière coordonnée par les pouvoirs publics et d'autres acteurs, notamment les associations » (Tachon, 1985). L'auteur mobilise la notion pour caractériser l'évolution des politiques consacrées à l'enfance inadaptée.

¹⁷ F. Viguié parle de « pantouflage associatif » (Viguié, 2011 : 204) à propos de l'UNIOPSS qui accueille nombre de hauts fonctionnaires ou responsables politiques comme F. Bloch Lainé, directeur de la Caisse des dépôts et des consignations, qui devient président de l'association en 1981. R. Lenoir à la tête de la direction de l'action sociale (DAS) au sein du ministère de la Santé publique puis secrétaire d'État à l'Action sociale nommé par V. Giscard d'Estaing lui succède à ce poste en 1992. L'association ATD Quart Monde fut qualifiée par B. Lahire « d'édredon de l'administration » (Lahire 1999 : 372). G. Anthonioz de Gaulle en sera la présidente dès 1964 et jusqu'à sa mort en 2001.

ressources en matière d'expertise. C'est de cette diversité dont il est question dans la partie suivante.

- *L'expertise, objet de concurrence entre associations*

Peu de travaux appréhendent le secteur associatif comme un monde traversé par des rapports de force et des conflits. Comme le constate M. Hély, « le monde associatif est souvent décrit et célébré dans la sphère politique, mais aussi dans la sphère académique, comme un univers homogène » (Hély, 2009 : 97), composé d'associations « associées dans les représentations collectives à un monde unifié par un même statut à but non lucratif, un même mode de participation sur le principe du bénévolat, une même forme d'organisation inspirée des règles de la démocratie représentative » (*idem*). À rebours de cette unité apparente qui résulte de l'assimilation, pour le moins lacunaire, du monde associatif à une « économie du don » (Caillé, 1998), l'auteur rend compte des « divisions profondes qui structurent la sphère associative » (Hély, 2009 : 97). Dans cette perspective, les relations entre associations renvoient « aussi bien à des tactiques d'alliance quand leurs intérêts convergent, qu'à des antagonismes forts quand ils divergent » (*idem*). En indiquant que « les principes qui unissent les agents de tout espace social sont les mêmes que ceux qui les divisent », M. Hély montre que la notion d'« utilité sociale »¹⁸ qui fonde l'unité du monde associatif, fait l'objet d'une lutte d'appropriation symbolique entre les associations. Alors que cette notion ne fait l'objet d'aucune définition juridique, chaque association tente d'imposer sa propre définition, et ainsi de légitimer sa contribution à la production du bien commun auprès des pouvoirs publics qui attribuent financements et labels, des entreprises dans le cadre des opérations de mécénat (Lefèvre, 2011) et des particuliers pour ce qui est des appels aux dons.

Le secteur de la lutte contre la pauvreté est un des sous-espaces du monde associatif où la concurrence entre associations a fait l'objet de constats récurrents de la part des chercheurs. Qu'elles portent sur les maraudes et la distribution de repas aux sans-abri (Damon, 2002 ; Hély & Loison-Lerustre, 2013), ou sur leur hébergement dans des structures d'urgence sociale (Brunetaux, 2006 ; Terrolle & Gaboriau, 2007), les études mettent en évidence la prolifération des interventions associatives, leur absence de coordination et les rivalités qui les animent. La

¹⁸ L'auteur précise que cette notion d'utilité sociale correspond d'une certaine manière à un « intérêt général « désétatisé » » dans la mesure où elle émerge dans le contexte de « crise de l'intérêt général où le privé se publicise et le public se privatise » (Hély, 2009 : 125).

lutte contre la « grande pauvreté » s'assimilerait ainsi à un « marché » (Brunetaux & Terrolle 2008) où les associations tentent de se distinguer les unes des autres pour accroître leur financement et assurer le développement de leurs actions.

L'expertise est également un objet de lutte entre les associations du secteur de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, l'émergence au début des années 1990 d'associations qui, dans leur mobilisation, mettent en scène les populations directement victimes des processus de marginalisation sociale, crée une concurrence pour les associations caritatives traditionnelles qui gèrent les établissements sociaux. Ces nouvelles organisations appuient leur mobilisation sur des « savoirs d'usage », c'est-à-dire sur l'expérience et le témoignage des « sans » : sans papiers (Siméant, 1998), sans emploi (Fillieule, 1993), sans logement (Péchu, 1996). En valorisant les capacités de ces acteurs à formaliser des savoirs à partir de leur expérience du monde social, de leur position dans la société, ces nouvelles associations délégitiment l'action des associations établies dont elles critiquent les logiques « caritatives » et d'« assistanat ». Elles les obligent à renouveler leur discours sur les « exclus », en le recentrant sur la rhétorique du partenariat, du « faire avec » plutôt que du « faire pour » (Cheynis, 2013).

Si l'État organise la concurrence entre associations pour les financements par le recours à la commande publique, il contribue également à faire de l'expertise un enjeu qui cristallise les rivalités au sein de l'espace associatif. Autrement dit, parce qu'il hiérarchise les savoirs associatifs et fixe leur degré de légitimité, l'État joue un rôle crucial dans leur construction. Plusieurs travaux montrent qu'en sélectionnant ses interlocuteurs, en entretenant avec certains des relations bilatérales, l'État renforce les antagonismes et les divisions entre les organisations engagées dans la production des savoirs. En retour, la plus ou moins grande proximité avec l'État est un motif de conflit au sein de l'espace associatif (Cheynis, 2013 ; Simonet-Cusset & Lochard, 2005).

Ainsi, E. Cheynis (2013) observe que les négociations autour de la préparation du projet de loi d'orientation et de lutte contre les exclusions dans la deuxième moitié des années 1990, voient s'opposer deux collectifs d'associations. Le premier est le collectif « Alerte » qui regroupe la plupart des associations gestionnaires du secteur de la lutte contre la pauvreté : Emmaüs, l'Armée du salut, le Secours populaire français et le Secours catholique, ATD Quart Monde, etc. Ces associations ont eu l'occasion de travailler ensemble dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le RMI en 1988 et se rencontrent régulièrement au sein de la commission

« Lutte contre la pauvreté et l'exclusion » de l'UNIOPSS. Un autre collectif est formé en 1995 par des associations comme Droit au logement (DAL), le Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), qui affichent des positions plus radicales que les associations du premier collectif à l'égard de la politique du gouvernement. E. Cheynis constate que ce dernier « joue la division » entre les deux collectifs, en organisant des rencontres bilatérales avec les membres du premier et en refusant de recevoir ceux du second (*idem* : 167-168).

L'article d'Y. Lochard et de M. Simonet-Cusser (Lochard & Simonet-Cusser, 2005) consacré à l'instauration d'un observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) met en lumière des mécanismes de divisions internes au monde associatif qui sont semblables. Les deux auteurs observent des « politiques scientifiques » opposées entre le collectif Alerte présenté plus haut, et le Réseau alerte inégalité (RAI) composé d'associations et de syndicats. À travers la désignation discrétionnaire des membres de l'observatoire, le statut de « personne qualifiée » qui leur est assigné (plutôt qu'un statut officiel de représentant de leur institution), le lieu des réunions (dans les locaux des organismes de statistique publiques), l'imposition de cadences et de méthodologies de travail propres aux administrations, l'action de l'État contribue à renforcer les oppositions préexistantes dans l'espace des producteurs de savoirs associatifs.

Il en résulte deux stratégies opposées mises en œuvre par les deux regroupements d'associations : les associations d'Alerte adoptent une attitude de « loyalisme critique » vis-à-vis des organismes de statistique publics dont elles espèrent toutefois « infléchir les pratiques de recherche dans un sens plus conforme à leurs aspirations » (*idem* : 64). À l'inverse, les associations et les syndicats réunis au sein du RAI émettent des critiques virulentes à l'égard des rapports que l'observatoire produit : reprise d'indicateurs statistiques « biaisés », manque de « transparence ». Surtout, ils s'opposent à l'existence même de l'observatoire, au motif que celui-ci se focalise sur la mesure de la pauvreté sans s'intéresser aux mécanismes socio-économiques qui la produisent.

- « *Expert* » et « *contre-expert* » : les deux figures du savoir associatif

Afin d'ordonner les différentes « politiques de savoirs associatifs », M. Simonet-Cusser et Y. Lochard ont établi une typologie dans laquelle la figure de « l'expert associatif » s'oppose

à celle du « contre-expert » (Simonet-Cusset & Lochard, 2004 et 2016). Ces deux figures idéales-typiques distinguent les associations en fonction de la nature des savoirs qu'elles mobilisent, de la place que ceux-ci occupent dans leur répertoire d'actions et, finalement, des représentations différenciées que celles-ci se font de leur action et, plus largement, de leur rôle social. Ces deux figures mettent en lumière les rapports pluriels des acteurs associatifs par rapport aux « deux grands dispensateurs de la légitimité dans le domaine du savoir » (Lochard, Simonet, 2016 : 64) : l'État et le monde scientifique.

Les savoirs produits par les experts associatifs s'inscrivent dans une double complémentarité : par rapport à leur action (les savoirs sont alors des ressources pour mieux orienter l'action des associations qui interviennent auprès des « exclus ») et par rapport au savoir académique. Ces associations adoptent une « conception pluraliste du système de connaissance » (Feltesse, 2003 : 64) : celle-ci se construirait dans l'articulation de savoirs de différentes natures (associatif, académique, quantitatif, qualitatif, etc.). L'enjeu est alors d'infléchir, grâce aux savoirs, l'orientation des politiques de prise en charge des pauvres. Entrent dans cette catégorie d'experts, les principales associations de solidarité comme l'UNIOPSS ou le Secours catholique qui bénéficient de la reconnaissance de l'État et collaborent avec lui dans les nombreux espaces de concertation et de production des politiques sociales.

Pour la figure du « contre-expert », le savoir n'est plus un complément de l'action associative mais constitue son fondement. Ainsi, les savoirs juridiques produits par le GISTI ou le DAL s'adressent aux publics (personnes immigrées, sans logement ou mal-logées) que ces associations entendent aider. Ils sont conçus comme des instruments de combat pour s'opposer aux pratiques administratives jugées injustes. Certaines associations qui mobilisent des savoirs profanes, c'est-à-dire fondés sur l'expérience et le témoignage de leurs membres et donc inassimilables aux savoirs des professionnels, relèvent également de cette catégorie du contre-expert.

À l'instar des associations de malades du sida comme Act-up ou Aids (Epstein, 2001 ; Löwy, 2000) qui entendent renverser les assignations du pouvoir médical à un statut passif en produisant leurs propres savoirs sur la maladie, à partir de leur condition. En cela, les connaissances produites par ces associations remettent en question le monopole des médecins et des responsables politiques en santé publique à dire la vérité sur la maladie. Toutefois, ces

profanes sont bien souvent amenés à compléter leur savoir expérientiel par des connaissances scientifiques sur la maladie et se font experts à leur tour. Il en est de même des associations de riverains de sites pollués ou de déchets radioactifs comme les habitants de La Hague qui, pour développer une expertise indépendante de celle de l'État, font l'acquisition de connaissances scientifiques et deviennent experts dans leur domaine (Estrade & Rémy, 2003).

Les associations qui appartiennent à la catégorie des contre-experts comptent bien souvent parmi leurs membres des chercheurs qui mettent leur savoir au service de la cause. Cette interpénétration des sphères entre associations, contre-expertise et monde académique a bien été étudié dans le domaine de l'environnement où les associations ont, dès les années 1990, appuyé leurs revendications sur des connaissances scientifiques (Lascoumes, 2010, 1994). Plus récemment, M. Gallet a étudié comment Greenpeace France s'appuie sur les contributions et le soutien informel de chercheurs pour produire un discours d'expertise qui vient en complément de ses activités spectaculaires destinées aux médias (Gallet, 2002).

Pour comprendre les divisions entre les associations engagées dans la production de savoirs, il est nécessaire de rapporter leurs prises de position, c'est-à-dire les usages différenciés qu'elles font du savoir, à leur position dans l'espace associatif¹⁹ (Bourdieu, 1984 : 113-120). Ainsi, les experts associatifs comme l'UNIOPSS ou le Secours catholique sont très proches de la catégorie des « entreprises associatives gestionnaires » (Hély, 2009) qui se caractérisent par leur dépendance aux financements de l'État et leur culture de la cogestion. Rien de surprenant alors à ce que ces experts envisagent leur savoir en complémentarité avec les savoirs d'État, ni qu'ils donnent à leur savoir un objectif d'amélioration des politiques existantes.

À l'inverse les contre-experts comme Greenpeace se rapprochent de la catégorie de l'« entreprise associative mécénale » (*idem*) dont les ressources sont fondées sur les dons de particuliers. Elles peuvent donc se permettre de penser leur expertise comme un contre-savoir, un savoir alternatif au savoir institutionnel. Au final, qu'ils renvoient à la figure de l'expert ou du contre-expert, l'ensemble des savoirs associatifs se caractérisent moins par leur nature, par une qualité intrinsèque, que par « l'intention même qui a présidé à leur élaboration » (Lochard & Simonet-Cusset, 2016 : 69). Au-delà de leur hétérogénéité, ce qui rassemble les savoirs associatifs, c'est la finalité transformatrice que leur attribuent leurs producteurs. Les savoirs associatifs sont en effet toujours construits et pensés comme des ressources pour l'action. À ce

¹⁹ Comme je le montre plus loin dans cette introduction, le mode de pensée relationnel constitutif de la théorie des champs élaborée par P. Bourdieu constitue un outil particulièrement adapté pour analyser le secteur de l'IAE et, comme l'indique M. Hély (2009), le monde associatif dans son ensemble.

titre, la diversité des savoirs associatifs est liée au fait que chaque association les mobilise en fonction d'enjeux qui lui sont propres.

III. L'expertise des fédérations de l'IAE : protocole d'enquête et questionnements posés dans la thèse

Cette partie prolonge les analyses des travaux consacrés à l'expertise associative. Il s'agit d'exposer les manières dont cette thèse se positionne par rapport à ces travaux et entend apporter sa contribution à une sociologie de l'expertise associative. Les fédérations du secteur de l'IAE constituent un objet particulièrement adapté à l'étude de cette thématique. Contrairement aux structures d'insertion qui accueillent et mettent au travail les chômeurs et sont, à ce titre, les opérateurs de la politique d'IAE, le rôle des fédérations se centre sur la production et la diffusion de savoirs. L'expertise des fédérations de l'IAE se caractérise par son hybridité qui renvoie elle-même au caractère composite des actions d'insertion par l'économique. Cette expertise mêle des savoirs relatifs à l'exercice d'une activité professionnelle (l'accompagnement et l'encadrement des chômeurs, la gestion d'une association, d'une activité de production économique, etc.), des connaissances juridiques et pratiques sur les politiques sociales, des savoirs empruntés au monde académique, etc. À ce titre, l'expertise des fédérations associatives se rapproche des « savoirs de réforme » définis par O. Nay et Y. Delazay comme un « ensemble des savoirs de gouvernement mêlant des connaissances scientifiques, techniques, juridiques ou morales à partir desquelles sont élaborées des solutions » (Delazay & Nay, 2014).

Pour analyser l'action des fédérations associatives, la thèse emprunte trois directions. Chacune éclaire de manière différente mais complémentaire la question de l'expertise dans le secteur de l'IAE. Deux directions s'inscrivent dans le prolongement des travaux présentés dans la partie précédente. La première aborde l'expertise comme un enjeu faisant l'objet d'une concurrence, de stratégie d'alliance et d'opposition entre les structures et les fédérations de l'IAE. Se pencher sur la question de l'expertise permet de rendre compte des relations entre les acteurs de l'IAE, de les situer les uns par rapport aux autres dans un espace, d'analyser leur stratégie de distinction, leurs coopérations. La seconde direction empruntée dans cette recherche appréhende l'expertise comme une ressource pour participer à la construction de la politique d'IAE. Les acteurs des fédérations fabriquent puis mobilisent des savoirs au cours de

leurs négociations avec l'administration centrale du ministère de l'Emploi chargée de piloter les réformes de l'IAE. En étudiant les relations entre les fédérations de l'IAE et l'État, la thèse discute les figures de l'expert et du contre-expert présentées dans la partie précédente.

La troisième direction correspond aux situations dans lesquelles les fédérations fabriquent et diffusent des savoirs vers les structures d'insertion. Pour le dire avec les mots des enquêtés, l'expertise vise dans ce contexte à « professionnaliser les adhérents », à transformer les pratiques au sein des structures d'insertion.

- *L'expertise comme enjeu d'opposition et d'alliance entre les fédérations de l'IAE*

Comme les travaux présentés dans la partie précédente, cette recherche se détache du sens commun qui voit dans l'insertion par l'activité économique un ensemble d'acteurs et d'organisations unis autour d'objectifs et de valeurs spécifiques²⁰. L'enquête de terrain montre que l'insertion par l'activité économique apparaît davantage comme un espace au sein duquel des organisations occupent des positions particulières et se livrent à des stratégies d'alliance et des luttes internes. Le fonctionnement de l'IAE repose sur « l'articulation de logiques et de principes de division et de concurrence interne (...) et un processus d'unification et d'autonomisation » (Willemez, 2015 : 140).

Ce processus d'unification repose sur la croyance partagée en l'efficacité de l'IAE. Pour les acteurs des fédérations, la mise en situation de travail par le biais d'un contrat de travail salarié, l'encadrement sur le poste de travail et l'accompagnement social sont les méthodes d'intervention les plus pertinentes pour que les chômeurs « en difficulté » acquièrent des compétences et renforcent leur chance de retrouver un emploi²¹. Cette croyance partagée se manifeste par l'usage d'un même langage. Les expressions de « salarié en insertion » ou « d'éloignement par rapport à l'emploi » illustrent bien les représentations communes aux acteurs de l'IAE concernant les chômeurs mis au travail dans les structures. L'enquête montre

²⁰ La littérature professionnelle consacrée à l'insertion par l'activité économique relaie abondamment ces croyances en adoptant la plupart du temps un registre hagiographique. Elle valorise ainsi les qualités des acteurs et des structures d'insertion, animés par leur volonté de « réconcilier le social et l'économique », d'offrir un emploi aux « exclus », etc.

²¹ Au-delà de l'objectif d'insertion professionnelle, les acteurs des différentes fédérations affichent la même conviction dans les bienfaits du travail en structures d'insertion. Lors de l'enquête de terrain, les expressions qui valorisent l'IAE sont légion. Cette dernière permet aux chômeurs de « remettre le pied à l'étrier », de « retrouver leur dignité », de « sortir de chez eux et de rencontrer des gens », de se « resocialiser », de se « mettre en activité », etc.

que la croyance partagée en l'efficacité de ce traitement spécifique des chômeurs suscite la formation d'intérêts communs et de stratégies d'alliances entre les fédérations. La recherche questionne ces stratégies d'alliance en prenant pour objet la mise en place d'une procédure d'évaluation de la performance des structures d'insertion. Face à l'introduction d'indicateurs de performance qu'elle considère comme réducteurs, les fédérations forment une coalition contre la procédure d'évaluation et élaborent des indicateurs complémentaires à ceux de l'administration. La formalisation d'enjeux communs est directement le résultat de l'intervention administrative, perçue par l'ensemble des fédérations comme une menace.

Toutefois, l'enquête montre que ces alliances sont fragiles et fugaces car elles se heurtent aux intérêts spécifiques de chaque fédération qui sont elles-mêmes les produits de l'histoire de l'IAE. En revenant sur la genèse de cet espace, la recherche interroge la formation et l'institutionnalisation des différentes formes d'insertion par l'économie présentées dans cette introduction. L'enquête montre que ce processus d'institutionnalisation donne naissance à un espace segmenté dans lequel coexistent des pratiques et des représentations différentes du travail d'insertion. La thèse propose une cartographie de cet espace qui montre que celui-ci s'organise autour d'un pôle social et d'un pôle entrepreneurial. Les acteurs du pôle social mettent en avant la pédagogie spécifique et les vertus (re)socialisantes du travail d'insertion. Ceux du pôle entrepreneurial insistent sur les performances économiques des structures d'insertion qui leur permettent de mettre au travail les salariés en insertion dans des conditions identiques à celles des entreprises ordinaires.

L'enquête identifie deux catégories d'acteurs impliqués dans la formation et la perpétuation des lignes de clivages internes à l'espace de l'IAE : les administrations étatiques et les fédérations de structures d'insertion. Les premières interviennent auprès des structures de l'IAE en fonction d'enjeux spécifiques : l'administration du ministère de la Santé et l'Action Sociale conçoit l'IAE comme un « réentrainement au travail » réservé à des « handicapés sociaux » ; celle du ministère du Travail et de l'Emploi comme un moyen de lutter contre le chômage des jeunes. En diffusant vers leurs adhérents des expertises différentes sur le travail d'insertion, les fédérations de structures d'insertion jouent également un rôle central dans la construction des divisions au sein de l'espace de l'IAE. L'enquête de terrain montre que ces savoirs différenciés sont liés aux positions occupées par les fédérations qui les produisent dans l'espace de l'IAE. Entre fédérations généralistes et fédération spécialisées, entre fédérations du pôle social et fédération du pôle commercial, des tactiques d'alliance et d'opposition s'établissent qui rendent compte des dynamiques qui structurent l'espace de l'IAE.

Cette thèse prolonge les travaux des sociologues qui montrent qu'en dépit de son unité apparente, le monde associatif est régi par des divisions internes. De ce point de vue, le sous-espace de l'IAE constitue un cas d'école tant les oppositions entre acteurs y occupent une place importante.

- *L'expertise comme ressource pour participer à la production des politiques d'insertion par l'activité économique*

La seconde direction empruntée dans cette recherche montre que les fédérations de l'IAE s'appuient sur leur expertise au cours des processus de négociation avec l'État. Cette expertise constitue alors leur principale ressource pour influencer sur le contenu et la mise en œuvre des réformes pilotées par l'administration centrale du ministère de l'Emploi. En étudiant les manières dont les fédérations de l'IAE mobilisent leurs savoirs face à l'État, la thèse interroge les figures de l'expert et du contre-expert présentées dans la partie précédente. Si les fédérations de l'IAE se rapprochent de la figure de l'expert associatif caractérisée par sa coopération avec les pouvoirs publics, la thèse montre que leur positionnement par rapport à l'État se caractérise également par l'opposition et le conflit. Cette tension entre coopération, partenariat, et opposition structure les relations entre les fédérations de l'IAE et l'État. Elle fait écho au concept de « participation » défini par M. Bresson comme un ensemble de « pratiques de concertation (...) dans le cadre d'une relation complexe, souvent ambiguë » et qui présente « une face double, à la fois militante et liée aux pouvoirs publics » (Bresson, 2014).

La thèse questionne cette relation « complexe » et « ambiguë » entre les experts de l'IAE et l'État. Cette ambiguïté tient d'abord du rôle assigné par l'État aux fédérations. En contrepartie des subventions qu'il leur octroie, l'État exige des fédérations qu'elles soient « le relais des politiques publiques auprès des SIAE (*structures d'insertion par l'activité économique*) adhérentes »²². Les fédérations apportent leur expertise dans l'élaboration des réformes de la politique d'IAE et participent également au déploiement de ces réformes en présentant leur contenu aux structures d'insertion. Mandatées par l'État pour leur connaissance des structures d'insertion, les fédérations ont pour consigne de légitimer les objectifs et les principes gestionnaires qu'il impose aux structures d'insertion, comme celui d'améliorer « leurs

²² Extrait d'une convention de financement entre une fédération de l'IAE et l'administration centrale du ministère de l'Emploi pour l'année 2011.

pratiques en matière d'accompagnement » des chômeurs et leur « taux de retour à l'emploi »²³. Sous cet angle, la figure de l'expert associatif, qui met l'accent sur les intérêts communs et les processus de légitimation croisée entre les représentants associatifs et représentants de l'État, semblent bien caractériser les rapports entre les acteurs de fédérations de l'IAE et les fonctionnaires de la DGEFP. L'analyse des réformes gestionnaires de l'IAE questionne toutefois ce rôle de relais : les fédérations associatives sont-elles assimilables à des courroies de transmission des objectifs de l'État ? Disposent-elles de marges de manœuvre pour orienter le contenu de ces réformes ?

L'enquête de terrain montre que les fédérations s'opposent à l'État en mobilisant une expertise qui s'appuie sur leur connaissance des chômeurs, leur savoir-faire en matière d'accompagnement et d'encadrement. Elles proposent des aménagements dans la procédure d'évaluation des structures d'insertion, élaborent des indicateurs de performance alternatifs à ceux de l'administration. Elles prennent collectivement position contre certaines décisions de l'administration. En cela, la figure de l'expert associatif qui met l'accent sur les intérêts communs et les processus de légitimation croisée entre les représentants associatifs et l'État ne rend que partiellement compte des stratégies mobilisées par les experts associatifs pour influencer sur le contenu des réformes.

Plus fondamentalement, la thèse montre qu'à travers leur participation aux réformes gestionnaires, les fédérations jouent de leur position intermédiaire en se présentant, selon les circonstances, comme des alliées de l'État - elles légitiment alors les principes gestionnaires des réformes et inscrivent leurs savoirs en complément de ceux de l'État - ou des contre-experts - elles endossent alors un rôle d'opposant aux réformes et de représentant des intérêts des structures d'insertion. Auprès de leurs adhérents, les fédérations légitiment certains principes gestionnaires. Mais dans le même temps, elles critiquent les indicateurs de l'administration et donnent aux structures d'insertion des arguments pour infléchir les pratiques administratives locales.

La position de l'expert associatif se caractérise ainsi par son ambivalence, entre relais et justification des principes d'évaluation, de performance, qui gouvernent les réformes impulsées par l'État, et opposition au contenu de ces mêmes réformes. Les informations récoltées lors de

²³ Le taux de retour à l'emploi est le principal « indicateur de performance » imposé par l'administration du ministère de l'Emploi aux structures d'insertion. Il correspond à la proportion de salariés en insertion qui retrouvent un emploi à l'issue de leur passage en structure, par rapport au nombre total de salariés mis au travail.

l'enquête mettent l'accent sur le travail d'interprétation, de traduction, de reformulation du contenu et des enjeux des réformes. L'expert associatif est un traducteur, un intermédiaire qui organise la circulation de savoirs entre différents univers professionnels : celui des acteurs de l'insertion et celui de l'administration.

Sur ce point, la recherche rejoint le travail de S. Nicourd qui dégage trois types de « configurations qui traduisent un lien singulier (des associations) avec les pouvoirs publics ». La première configuration caractérise les associations qui tentent de préserver leur autonomie en adoptant une « logique contestataire » vis-à-vis des pouvoirs publics. La deuxième configuration regroupe les associations qui sont dans une logique « d'application des politiques publiques » (Nicourd, 2009 : 68). Si les fédérations de l'IAE semblent se rapprocher de cette configuration, leurs rapports avec l'État se définissent également par une « forme de résistance implicite à la standardisation proposée par l'action publique » (2009 : 70). Elles déploient des stratégies qui consistent à afficher « une conformité (d')apparence aux orientations proposées par la logique de subvention ». Cependant, dans la mise en œuvre concrète de leurs actions, elles « s'autorisent des aménagements qui laissent place à leur propre interprétation » (*idem* : 70). Autrement dit, une fois les subventions négociées, les fédérations de l'IAE se ménagent des marges de manœuvre leur permettant de livrer à leurs adhérents leur propre interprétation des réformes.

L'étude de la participation des fédérations aux réformes managériales de l'IAE permet ainsi d'enrichir la figure de l'expert associatif. Elle met en lumière la diversité des rôles endossés par les experts associatifs et la complexité de leurs relations avec l'État. Le positionnement des experts oscille entre une fonction de relais des réformes pour les structures d'insertion, et un rôle d'opposant « constructif », un positionnement non dénué d'ambiguïté, comme le montrent les propos ci-dessous tenus par un salarié d'une fédération de l'IAE :

« Au niveau national on fait partie de beaucoup de groupes de travail, on amène beaucoup d'expertise et on est payé pour ça par la DGEFP. Et en même temps on dénonce les politiques. Alors cela peut paraître paradoxal, mais on le fait de façon constructive. Ce n'est pas dénoncer pour dénoncer, on essaie d'être force de proposition, et on joue notre rôle de rapport de force avec l'État. Moi cela ne me dérange pas comme position, d'aller dans une réunion et dire là, vous déconnez. »
(Homme, 46 ans, chef de service dans une fédération de l'IAE.)

- *L'expertise comme savoir contribuant à la « professionnalisation » des structures d'insertion par les fédérations associatives*

Les travaux académiques présentés dans la partie précédente centrent leur analyse sur la manière dont les savoirs associatifs participent à la construction des politiques sociales. Qu'il s'agisse de l'UNIOPSS ou d'ATD Quart Monde, l'expertise associative est appréhendée comme une ressource pour élaborer les politiques sociales aux côtés de l'État. Cette thèse met en lumière une autre dimension du savoir associatif et de ses usages. En effet, l'expertise des fédérations de l'IAE ne vient pas uniquement en appui des négociations avec les responsables politiques et administratifs. Elle s'oriente également vers les associations gestionnaires de structures d'insertion.

Pour qualifier les savoirs qu'ils diffusent aux adhérents, les acteurs des fédérations emploient le terme « professionnalisation ». Dans cette perspective, la professionnalisation est une catégorie de la pratique qui désigne un ensemble d'activités variées dont l'objectif est de « repérer les besoins », produire des « outils techniques » et « développer les compétences » des personnels des structures d'insertion. La thèse propose une analyse de ces activités labellisées « professionnalisation » par les salariés des fédérations associatives : en quoi consistent ces activités ? Qui sont les acteurs qui les accomplissent ? Que nous disent-elles des rapports entre acteurs fédérations et structures d'insertion au sein de l'espace de l'IAE ?

En s'appuyant sur plusieurs études de cas (une formation professionnelle, un logiciel de gestion budgétaire, un guide pratique), la thèse montre que l'analyse des activités de professionnalisation constitue un bon révélateur des tensions qui traversent l'espace de l'insertion par l'activité économique. L'une d'elles concerne les savoirs mobilisés dans les dispositifs de professionnalisation créés par les fédérations. Ces dispositifs participent à l'importation des logiques gestionnaires dans l'espace de l'IAE, en favorisant l'émergence de « bonnes pratiques ». De ce point de vue, les activités de professionnalisation consistent en une traduction des objectifs généraux des réformes managériales (la « transparence » et la « bonne gestion ») en normes et en procédures pratiques pour les opérateurs associatifs. Mais, d'un autre côté, les activités de professionnalisation contribuent à autonomiser l'espace de l'IAE. Les savoirs professionnels qu'il véhicule reflètent les spécificités des activités accomplies par les structures d'insertion. Ainsi, le logiciel de gestion budgétaire étudié dans la thèse ne saurait être

assimilé aux instruments utilisés par les entreprises ordinaires. Si son utilisation implique de maîtriser des savoir-faire en matière de comptabilité, elle repose également sur des connaissances relatives au fonctionnement spécifique des structures d'insertion, notamment la conjugaison d'une activité de production économique et d'un travail social d'accompagnement des salariés en insertion.

L'étude des actions de professionnalisation permet de mettre en lumière une seconde tension qui renvoie aux relations concurrentielles entre fédérations associatives. Le terme de concurrence renvoie moins à « une concurrence frontale qu' (à) une tension (...) qui pousse à la fois à se définir par rapport à, par différenciation avec et à se prononcer sur les bonnes modalités de coopération » (Lochard & Simonet-Cusset, 2016 : 66). Ainsi, la thèse montre que chaque fédération produit des instruments (guides pratiques, formations professionnelles, etc.) et élabore des stratégies pour les diffuser auprès de structures d'insertion. En agissant ainsi, les fédérations tentent de maintenir leur territoire d'intervention et leur position dans l'espace de l'IAE ou de l'agrandir, en suscitant l'adhésion de nouvelles structures. Or, ces instruments de professionnalisation portent sur les mêmes sujets et visent à résoudre les mêmes problématiques. Il en résulte des relations concurrentielles entre fédérations engagées dans les activités de professionnalisation des structures d'insertion.

IV. Méthodologies et construction de l'enquête

Les trois directions empruntées par le questionnement de cette recherche sont liés aux méthodes d'enquêtes mobilisées. Cette partie revient brièvement sur mon parcours et ma position pendant l'enquête de terrain.

Le sujet de cette thèse ne procède pas d'un choix délibéré mais s'est en quelque sorte imposé. Après avoir effectué un master à l'université Paris-Est Créteil en 2009, je décide de poursuivre un travail de thèse l'année suivante sur les politiques d'hébergement en direction des sans-abri, ce thème étant le sujet de mon mémoire. Mon intérêt pour cette thématique faisait suite à plusieurs expériences professionnelles comme travailleur social dans des centres d'hébergement. Faute d'allocation de recherche, je suis contraint de rechercher un emploi en lien avec le diplôme de master. J'oriente alors mes recherches vers des postes de chargé de mission ou d'études sur la thématique de l'hébergement au sein d'associations ou de fédérations

associatives. Mon directeur de thèse et moi-même décidons que cet emploi pourrait utilement constituer le terrain d'enquête de la thèse. Mi-2011, j'obtiens un emploi à durée déterminée d'un an de chargé de mission « emploi-insertion par l'activité économique-formation » au siège parisien de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). Sur les conseils de mon directeur de thèse, j'abandonne la thématique de l'hébergement et adopte comme terrain d'enquête ce nouvel emploi. Une question très générale a servi de point de départ à cette recherche : quelles actions mène une fédération de structures d'insertion par l'activité économique ?

Pour répondre à cette question, j'ai emprunté une démarche de recherche inductive en accordant la primauté au corpus de données empiriques recueillies par le biais des observations et des entretiens. La récolte d'une partie des données s'est effectuée au cours de mon passage d'un an comme chargé de mission à la FNARS. Le chapitre consacré à l'analyse de la mise en œuvre des réformes managériales repose en partie sur des observations réalisées lors des réunions entre les fédérations et l'administration centrale du ministère de l'Emploi. De même, j'ai participé à la coordination des dispositifs de professionnalisation - une formation professionnelle, un logiciel de gestion budgétaire, un guide pratique - qui font l'objet du troisième chapitre. J'ai également pris part à la rédaction du programme de propositions politiques analysé dans le cinquième chapitre.

La position d'observateur-participant permet de pénétrer la « boîte noire » de la fabrication de l'expertise par les fédérations de l'IAE, de rendre compte du caractère collectif de cette fabrication. En effet, la position occupée au sein d'une fédération donne à voir « de l'intérieur » les chaînes de coopération qui placent les acteurs engagés dans la production de l'expertise en situation d'interdépendance. Autrement dit, en prêtant attention aux situations d'interactions entre acteurs d'une même fédération (chargé de mission national, régional, administrateur bénévole) mais également entre les acteurs d'une fédération et des acteurs extérieurs (fonctionnaires de l'administration centrale, consultants, membres d'autres fédérations, etc.), la thèse met à jour les manières dont se structurent les activités de production d'expertise et circulent les discours et les savoirs.

Les informations récoltées dans le cadre de l'observation participante ont été complétées par une série d'entretiens semi-directifs avec des acteurs du secteur de l'IAE (cf. annexe 1). Sur la quarantaine d'entretiens réalisés dans le cadre de cette enquête, trente ont été mobilisés dans

cette thèse. Les enquêtés peuvent être regroupés dans trois groupes en fonction de leur(s) statut(s) et de leurs fonction(s) dans l'espace professionnel de l'IAE. Le premier groupe se compose de sept dirigeants (six directeurs salariés, un président bénévole) d'associations gestionnaires structures d'insertion par l'activité économique. Six d'entre eux exercent également des fonctions d'administrateur dans une fédération de l'IAE. Le second groupe d'enquêtés rassemble vingt salariés des fédérations d'insertion par l'activité économique (chargés de mission et directeurs généraux). Parmi eux, cinq avaient dirigé une association de structure d'insertion au cours de leur carrière. Enfin, trois entretiens ont été réalisés avec des personnes qui ont joué un rôle important dans la construction de la politique d'IAE : une haut-fonctionnaire de l'administration de l'action sociale chargée de la question d'IAE de la fin des années 1970 à 2012, le secrétaire général et le président du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) entre 1991 et 2010.

V. Plan de la thèse et articulation de la démonstration

Le premier chapitre de la thèse emprunte une perspective socio-historique pour rendre compte de l'émergence de l'espace de l'insertion par l'activité économique (IAE). Il montre qu'à la fin des années 1970, des travailleurs sociaux du secteur de l'action sociale mettent au travail les populations qu'ils prennent alors en charge au titre de l'aide sociale. Ces travailleurs sociaux créent des organisations qui conjuguent une mission d'insertion sociale et professionnelle - recruter sur des emplois temporaires des chômeurs sans qualification et/ou de longue durée, encadrer ces chômeurs sur leur poste de travail afin qu'ils acquièrent des savoir-faire et des normes comportementales susceptibles d'accroître leur chance de retrouver un emploi - et une activité de production et de commercialisation de biens et de services. Le chapitre revient sur la tension qui découle de l'articulation entre l'objectif d'insertion - mettre au travail des individus peu productifs du fait de leurs difficultés sociales - et l'impératif de production économique - dégager suffisamment de bénéfices pour assurer la survie de la structure. Ce chapitre montre l'action ambivalente de l'État central dans le développement de ces initiatives. Deux administrations soutiennent en effet ces structures d'insertion par l'économique en fonction de leurs propres enjeux. Pour l'administration du ministère de l'Action sociale les structures d'insertion par l'économique mettent au travail des individus caractérisés par des difficultés sociales et psychologiques importantes, sans nécessairement

envisager leur réinsertion professionnelle. Le travail est conçu comme un moyen de « resocialisation ». À l'inverse, l'administration du ministère de l'Emploi privilégie la mission d'insertion professionnelle des structures d'insertion. Ces dernières s'adressent à des jeunes chômeurs peu qualifiés en vue de leur faire acquérir des savoir-faire professionnels.

Le deuxième chapitre de la thèse montre qu'à partir des années 1990, les responsables politiques ont donné une place centrale à l'IAE dans la politique de lutte contre le chômage de longue durée (accroissement des crédits consacrés à l'IAE, réglementation du fonctionnement des structures, mise en place d'instances de coordination spécifiques à l'IAE, etc.). Le chapitre revient ensuite sur le clivage entre un pôle social et un pôle entrepreneurial qui organise l'espace de l'IAE. Pour les dirigeants des structures du pôle social, la mise en situation de travail est un support pédagogique par l'intermédiaire duquel il s'agit de résoudre des difficultés sociales et/ou psychologiques. Pour les dirigeants du pôle entrepreneurial, l'IAE vise l'acquisition de gestes professionnels dans des conditions de travail identiques à celles des entreprises ordinaires. Le chapitre montre que les fédérations de structures d'insertion jouent un rôle central dans cette segmentation de l'espace de l'IAE en produisant des savoirs et des instruments qui véhiculent ces différentes manières de concevoir et de pratiquer l'insertion par l'économique. Enfin, le chapitre revient sur l'opposition entre deux catégories de fédérations de structures d'insertion : les fédérations généralistes qui comptent parmi leurs adhérents des structures du pôle social et du pôle entrepreneurial, et les fédérations spécialisées qui regroupent des structures appartenant exclusivement à l'un ou à l'autre pôle. Les premières prennent position pour une réforme profonde du secteur afin de simplifier son organisation autour d'un dispositif unique. Les secondes mettent en avant la complémentarité et la pertinence des dispositifs existants, et souhaitent que l'espace de l'IAE conserve sa structuration.

Le troisième chapitre de la thèse prend pour objet les activités de professionnalisation accomplies par les salariés des fédérations de l'IAE. Il montre que la professionnalisation vise à faire adopter des « bonnes pratiques » professionnelles aux salariés des structures d'insertion dans des domaines variés (l'encadrement et l'accompagnement des chômeurs, la gestion financière de la structure d'insertion, la mise en place de partenariat, etc.) par l'intermédiaire d'instruments divers (formation professionnelle, guide pratique, logiciel, etc.). Le chapitre met en lumière l'ambivalence des savoirs véhiculés par les instruments de professionnalisation. D'un côté la professionnalisation importe des logiques gestionnaires dans l'espace de l'IAE. Les instruments visent ainsi à améliorer les pratiques professionnelles, à rationaliser

l'organisation du travail au sein des structures. D'un autre côté, la professionnalisation construit des savoirs professionnels propres à l'espace de l'IAE. Les instruments empruntent des connaissances à des univers professionnels variés (le travail social, la comptabilité, la gestion de projet) et les aménagent afin de les adapter aux objectifs des structures d'insertion.

Ce chapitre montre également que les fédérations utilisent les instruments de professionnalisation pour étendre leur influence sur les structures d'insertion et conserver leur position dans l'espace de l'IAE. Dans cette perspective, la professionnalisation revêt une dimension politique. Chaque fédération développe ses propres instruments qui entrent en concurrence avec ceux des autres fédérations. Parce qu'il finance plusieurs instruments qui poursuivent les mêmes finalités, l'État pousse les fédérations à mutualiser leurs actions de professionnalisation. Si l'intervention étatique soulève des résistances et suscite des stratégies de contournement de la part des fédérations, elle contribue finalement à affaiblir le poids de ces dernières dans l'espace de l'IAE, au profit d'autres acteurs associatifs sur lesquels l'administration exerce son contrôle.

Le quatrième chapitre de la thèse analyse la mise en place d'indicateurs visant à évaluer la performance des structures d'insertion. Il montre qu'au niveau national les fédérations de structures d'insertion s'allient pour s'opposer à la procédure d'évaluation conçue par l'administration centrale du ministère de l'Emploi. À travers l'analyse de cette controverse, le chapitre met en lumière le rôle d'intermédiaire des acteurs des fédérations de l'IAE. D'un côté, ces acteurs se font les porte-paroles de leurs adhérents et relaient leurs revendications auprès de l'administration centrale. Ils proposent à cette dernière d'autres indicateurs de performance et négocient des aménagements dans la procédure d'évaluation. D'un autre côté, les fédérations sont mandatées par l'État pour accompagner leurs adhérents dans la mise en place des indicateurs de performance. À l'occasion de cet accompagnement, les fédérations présentent l'évaluation comme une opportunité pour les structures d'insertion, légitimant ainsi les principes gestionnaires de la réforme. Dans le même temps, elles donnent des arguments à ces mêmes structures afin que celles-ci puissent infléchir les pratiques administratives locales en matière d'évaluation.

L'analyse développée dans le chapitre montre que les fédérations tirent profit de leur participation à la réforme qui leur permet de se légitimer doublement : auprès de l'administration et auprès des structures d'insertion. Toutefois, et en dépit de l'expertise qu'elles ont du travail d'insertion et qu'elles mobilisent dans leur négociation avec

l'administration centrale, les fédérations ne parviennent à orienter le contenu des réformes qu'à la marge. Les points importants de l'évaluation restent décidés par l'État.

Le cinquième chapitre de la thèse propose une sociographie des experts d'une fédération de l'IAE : la FNARS. Il distingue deux groupes d'acteurs au profil social : les administrateurs bénévoles et les chargés de mission salariés. Le chapitre analyse les propriétés sociales, les carrières professionnelles et les rapports au travail de ces deux groupes d'acteurs engagés dans la production de l'expertise de la FNARS.

Les administrateurs bénévoles forment un groupe socialement homogène. Ce sont des éducateurs spécialisés devenus, au fil d'une carrière professionnelle ascendante, des directeurs d'association. Leur engagement bénévole à la FNARS s'inscrit dans le prolongement de leur activité professionnelle. En rencontrant d'autres dirigeants associatifs, en bénéficiant du soutien technique des chargés de mission, la FNARS constitue pour eux un lieu de socialisation au métier de directeur d'association. Le chapitre montre que les bénévoles qui intensifient leur engagement dans les activités de la fédération (en cumulant plusieurs mandats, en prenant des responsabilités à l'échelon national) mettent à distance leur activité professionnelle et s'attribuent progressivement un rôle de porte-parole des « exclus ».

Dans un second temps, le chapitre montre que le renouvellement des profils des salariés embauchés depuis les années 1990 est lié à la diversification des besoins de la fédération en matière d'expertise. Pour les chargés de mission recrutés depuis les années 2000, débiter une carrière professionnelle à la FNARS est un moyen de faire fructifier leurs savoirs et leur savoir-faire universitaires. Ces enquêtés, détenteurs de diplômes universitaires relativement bien placés dans la hiérarchie des titres scolaires, se distinguent ainsi d'autres populations de travailleurs de l'espace associatif où dominent des logiques d'« utilité sociale » de don de soi. Le chapitre s'intéresse ensuite aux processus de répartition du travail entre administrateurs et chargés de mission. En s'appuyant sur plusieurs thématiques traitées par la fédération (l'IAE, les politiques sociales européennes, l'observation sociale, l'hébergement social), l'enquête montre que la production de l'expertise repose sur les relations d'interdépendance entre ces acteurs.

Chapitre 1

La genèse de l'insertion par l'économique

« Je travaille dans une association en 1977 de chantiers pour mettre au travail des jeunes qui avaient échoué à l'école. Mettre des jeunes dans des activités concrètes et valorisées par la collectivité c'était intéressant à une époque où il n'y avait rien en dehors du papier crayon comme formation. On peut dire que c'était un bricolage éhonté. Parce qu'on ne respectait pas une règle de sécurité et avec du recul c'est indéfendable. On faisait ça avec des moyens très faibles et on a eu des miracles qu'il n'y ait pas eu de morts sur des échafaudages branlants. » (Éducateur spécialisé dans un chantier de production, entretien réalisé le 27 juin 2013.)

L'enquêté se remémore son début de carrière professionnelle comme travailleur social, à la fin des années 1970, lorsqu'il encadre de jeunes chômeurs sans qualification dans la réalisation de travaux manuels. À cette époque, quelques d'actions de même type se développent sur l'ensemble du territoire national. Leurs initiateurs présentent ces « activités concrètes » comme des alternatives à l'école ou aux dispositifs de formations professionnelles. Certains insistent sur leurs capacités à restaurer une représentation positive de soi, d'autres sur l'acquisition de savoir-faire professionnels qu'elles engendrent. Tous mettent en avant leur manque de moyen et le « bricolage » qui les caractérisent.

Au-delà de leur dimension expérimentale, se manifeste d'abord la diversité et la dispersion de ces actions : diversité des pratiques de mise au travail, du fonctionnement des institutions dans lesquelles ces pratiques se déploient, des propriétés de ceux qui les accomplissent, des objectifs que ces derniers leurs assignent, et des acceptions qu'ils leur donnent. Autant d'éléments qui compliquent l'identification de ces actions, et, par conséquent, l'analyse de leur contribution à l'émergence d'une sphère de pratiques nouvelles, qui prendra

plus tard le nom d'« insertion par l'activité économique » (IAE), et dont la genèse fait l'objet de ce chapitre²⁴. Dès lors, plutôt que d'adopter une perspective nominaliste, qui tenterait d'identifier où et quand émerge l'insertion par l'économique afin d'en donner une définition objective, ce chapitre tente de rendre compte des luttes et des coopérations qui participent à la construction d'un espace de pratiques de mise au travail à partir des années 1970.

De nombreux travaux (Castel, 1995 ; Damon, 2002 ; Geremeck, 1987) montrent que l'encadrement des populations privées de travail fait l'objet d'interventions sociales dès la fin du moyen-âge²⁵. Si ces interventions se reconfigurent en fonction des évolutions économiques et sociales et des rapports de force entre les institutions qui s'y engagent (secours publics contre bienfaisance privée), il n'en demeure pas moins des invariants dans les modes d'encadrement des populations privées d'emploi, à commencer par la dualité séculaire entre les « bons pauvres » secourables, et les « mauvais pauvres », oisifs et menaçant l'ordre social (Castel, 1995). S'il eut été possible de faire remonter l'investigation socio-historique bien antérieurement aux années 1970, les pratiques et les organisations de mise au travail qui se développent à cette époque semblent bien se distinguer de celles qui les précèdent.

L'innovation sociale et la rupture, c'est en tout cas ce que la littérature tant académique que professionnelle met en avant. J-L. Laville parle ainsi « d'initiative innovatrice » (Laville, 1990) pour qualifier un ensemble de pratiques qui s'inscrivent dans une double opposition par rapport à l'assistance sociale et aux dispositifs de formation. Avec B. Ème, J-L Laville met en lumière la diversité des pratiques de mise au travail, de l'« insertion par l'économique » qui propose des emplois salariés à des jeunes chômeurs, aux « petits boulots » assurant des services de proximité (Laville & Ème, 1988). B. Ème indique que le développement de « nouvelles entreprises sociales d'insertion par le travail » constitue un « moment de rupture conflictuelle » ou « d'innovation » par rapport aux pratiques et aux logiques des champs professionnels dans

²⁴ En cela, une première difficulté rencontrée dans ce chapitre fait écho au « problème de nommer le problème » (Gusfield, 1981 : 3), à savoir l'insertion par l'économique, tant, elle fait l'objet de définitions, de catégorisations et d'appropriations variées, voir concurrentes.

²⁵ Dès le milieu du 17^{ème} siècle, le pouvoir royal tente d'éradiquer la mendicité, le vagabondage et la prostitution en internant de force les individus qui s'y livrent dans les hôpitaux généraux et en les contraignant au travail. Un siècle plus tard, la mise en place des dépôts de mendicité répond aux mêmes préoccupations d'ordre sécuritaires (préservé l'ordre social en enfermant et en contrôlant les individus qui, par leur état, le menace) et morales (« redresser » moralement ces individus par leur mise au travail). À une période plus récente, d'autres travaux (Brodiez, 2013 ; Topalov, 1996) montrent que l'intervention auprès des pauvres fait l'objet d'une concurrence entre l'assistance publique et la bienfaisance des œuvres privées.

lesquels elles émergent : champ du travail social, de la formation, du développement local (Ème, 2002).

Dans cette optique, une première dimension de la réflexion développée dans ce chapitre s'attache à rendre compte de l'articulation entre ces projets nouveaux et les pratiques antérieures sur lesquelles ils s'appuient. En d'autres termes, il s'agit d'identifier les formes de continuité et les points de rupture générés par ces nouvelles pratiques de mise au travail en étudiant les mobilisations de leurs initiateurs. Cette perspective permet d'éloigner l'analyse d'un récit linéaire, centré sur l'histoire écrite par les « vainqueurs », et de faire « ressurgir les conflits et les confrontations des premiers commencements et, du même coup, les possibilités écartées » afin de comprendre les conditions de l'avènement du « possible qui, entre tous les autres, s'est trouvé réalisé » (Bourdieu, 1994 : 107).

L'étude de ces mobilisations met ainsi en lumière les ressources mobilisées par leur initiateurs, les oppositions qu'ils rencontrent et les alliances qu'ils tissent pour faire reconnaître l'existence de leurs pratiques et assurer leur pérennité, dans un contexte caractérisé par la diversité des expériences de mise au travail et leur ancrage dans des configurations locales particulières.

La première idée défendue dans ce chapitre est que l'émergence de nouvelles pratiques de mise au travail dans le champ associatif est inséparable des champs professionnels dans lesquels elles se déploient. Plus précisément, ce chapitre montre ce que les phénomènes étudiés doivent aux logiques éducatives en vigueur dans le secteur du travail social²⁶. De ce point de vue, le chapitre s'inscrit dans la continuité des travaux de F. Bailleau (Bailleau, 1986), le premier sociologue qui, à notre connaissance, ait travaillé sur ces questions. Dans les recherches qu'il consacre à l'insertion par l'économique, F. Bailleau²⁷ relativise son caractère innovant et montre qu'elle correspond davantage à un investissement par les professionnels du travail social d'une sphère d'activité jusqu'ici relativement délaissée, le travail.

²⁶ En cela la recherche prend le contre-pied de la littérature professionnelle consacrée au développement de l'insertion par l'économique qui a largement tendance à emprunter un registre hagiographique. Elle loue les capacités d'innovation d'« entrepreneurs originaux, atypiques », « militants », qui portent « la solidarité là où on ne l'attend pas ». Elle insiste sur leurs « prouesses individuelles », leur « persévérance », leur « exceptionnelle énergie », « leur ingéniosité » et « la noblesse du projet d'entreprendre au seul motif de la solidarité avec les plus fragiles ». (CNEI-Mag, 2004)

²⁷ Ce chapitre s'appuie à plusieurs reprises l'enquête menée par de F. Bailleau qui est financée par le conseil national de la prévention de la délinquance et le CNRS.

Dès lors, et il s'agit là de la seconde idée du chapitre, il est possible de classer ces pratiques d'insertion par l'économique en fonction de leur degré de proximité avec les logiques éducatives du champ du travail social et de la formation dans lesquelles elles se développent. En partant de cette perspective classificatoire dessinée par les recherches de F. Bailleau et étoffée par mes propres investigations²⁸, ce chapitre s'est plus particulièrement centré sur l'analyse des pratiques et des dispositifs d'insertion par l'économique qui se sont émancipés des logiques éducatives du travail social pour se rapprocher des pratiques du secteur privé lucratif. Qu'advient-il lorsque des assistés sociaux deviennent des salariés et que des travailleurs sociaux font fonction de chefs d'entreprise ? Comment s'organise le travail dans une association caritative transformée en entreprise commerciale ?

Formulées ainsi, ces questions donnent une idée de la manière dont l'émergence de l'insertion par l'activité économique bouscule les représentations professionnelles établies, brouille les frontières statutaires et les découpages sectoriels qui ordonnent habituellement le monde social (social, économique ; lucratif, non-lucratif ; salarié, chômeur, etc.). C'est dans cette perspective que ce chapitre s'est attaché à analyser à la fois l'entreprise de légitimation menée par les promoteurs de l'insertion par l'activité économique pour faire reconnaître leurs pratiques, et les appropriations différenciées dont ces pratiques ont fait l'objet par les responsables politiques et administratifs.

La première section du chapitre revient sur la création de nouveaux dispositifs associatifs de mise au travail, les « entreprises intermédiaires ». Elle analyse leurs principes d'action et leurs modes de fonctionnement - la mise en situation de travail, le recours au statut de salarié, la commercialisation de la production sur le marché concurrentiel - dont la mise en œuvre progressive bouleverse les pratiques de mise au travail alors en vigueur dans le champ de l'action sociale. La deuxième section analyse le processus de légitimation mené par les initiateurs de ces entreprises intermédiaires afin de contrer les critiques suscitées par leur développement. La valorisation de la figure de « l'éducateur-entrepreneur », qui articule des compétences appartenant à différents espaces professionnels joue un rôle de premier plan dans ce processus. La troisième section montre qu'à partir du milieu des années 1980, les dispositifs

²⁸ Outre l'entretien que j'ai réalisé avec F. Bailleau et l'analyse de ses travaux, ce chapitre s'appuie sur des entretiens biographiques avec des travailleurs sociaux qui prennent la direction de structures d'insertion par l'activité économique dans les années 1980. J'ai également analysé une partie de la littérature professionnelle et académique et administrative consacrée à l'émergence de l'insertion par l'économique.

associatifs de mise au travail suscitent l'intérêt des agents du champ politico-administratif. Mais cet intérêt repose sur des stratégies et des enjeux propres aux responsables politiques et à leurs administrations. L'insertion par le travail devient ainsi un enjeu de pouvoir, un objet de lutte et d'alliance entre ces agents.

I. Quand des travailleurs sociaux font « le choix de l'économique » : l'émergence d'entreprises dans le champ de l'action sociale

Cette section retrace l'émergence de dispositifs de mise au travail dans le champ de l'aide sociale à la fin des années 1970. Elle montre qu'au-delà de leur hétérogénéité, ces dispositifs s'opposent aux dispositifs de formation développés par l'État et se caractérisent par des logiques d'action et des modalités de fonctionnement qui renouvellent les pratiques des travailleurs sociaux.

A. Mettre au travail les jeunes pour qui la formation ne fonctionne pas

Dans les années 1970, des associations du secteur de l'action sociale développent des activités de mise au travail auprès des populations qu'elles accueillent. Il s'agit principalement d'associations gestionnaires de clubs de prévention spécialisée, d'internats éducatifs et de centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS).

Avant le milieu des années 1970, la question de la mise au travail est une préoccupation périphérique pour les travailleurs sociaux de ces associations. Dans les clubs de prévention spécialisée, le travail des éducateurs consiste principalement à inciter les jeunes des quartiers populaires à participer à des activités de loisirs dans des équipements culturels et sportifs (maison des jeunes, clubs de quartiers, centres sociaux, stades, piscines, etc.). Ces activités orientées vers la gestion du temps hors scolarité et hors travail servent de support à l'établissement d'une relation socio-éducative entre jeunes et éducateurs, afin de pallier une éducation familiale défaillante (Bailleau, 1985 : 53 ; Peyre & Tétard, 2006 : 127). Dans les établissements d'hébergement (foyers éducatifs, foyers de semi-liberté, et CHRS), la relation

éducative s'exerce dans un cadre résidentiel. En s'appuyant sur la réalisation de tâches quotidiennes domestiques (préparation des repas, entretien du linge, hygiène, etc.) les travailleurs cherchent à transmettre des normes de comportement aux jeunes hébergés (Durning, 1986 : 102 ; Durning, 1995 ; Vaillant, 1993).

Alors qu'elles accomplissaient leurs actions « dans un cadre résidentiel (*celui du quartier populaire ou du foyer d'hébergement*) non marqué par la présence d'activités productives » (Bailleau, 1985 : 53), des associations de prévention spécialisée développent des activités de mise au travail au sein d'« unités de production »²⁹. Encadrés par des éducateurs spécialisés, les jeunes réalisent des travaux manuels (peinture, second œuvre en bâtiment, entretien d'espaces verts) et perçoivent une rétribution au montant variable.

Plusieurs travaux ont mis en lumière les filiations historiques de ces pratiques et de ces dispositifs qui se développent dans les années 1970. Ils montrent que la mise au travail des populations prises en charge dans les établissements sociaux au 20^{ème} siècle s'inscrit dans le prolongement des politiques répressives en direction des populations marginalisées ou désaffiliées instaurées dès le 16^{ème} siècle (Balziani, 2003 ; Castel, 1995). D'autres travaux ont également montré que le travail est mobilisé comme un instrument de redressement moral des jeunes délinquants internés dans les colonies pénitentiaires et agricoles gérées par des œuvres privées et confessionnelles du début du 19^{ème} au milieu du 20^{ème} siècle (Chauvière, 1996 : 71-105).

Si les dispositifs étudiés dans ce chapitre s'inscrivent en partie dans cette filiation historique, ils s'en distinguent toutefois par le contexte socio-économique qui les voit se développer. Aux siècles précédents, la mise au travail des indésirables s'appuie sur une logique punitive et coercitive à des fins de conservation de l'ordre social. À partir des années 1970, il s'agit de fournir un travail à des jeunes chômeurs victimes de la conjoncture économique. Dans la littérature spécialisée sur l'action sociale et dans les entretiens réalisés avec d'anciens éducateurs spécialisés, la raréfaction des emplois disponibles dans le secteur industriel est systématiquement présentée comme la principale explication du développement des unités de production. Les jeunes peu ou pas qualifiés, ceux dont les chances d'insertion sur le marché de

²⁹ Dans la littérature professionnelle, ces activités de mise au travail prennent des appellations diverses : « chantier », « atelier » ou « unité de production ». Pour des raisons de clarté j'utiliserai uniquement cette dernière expression.

l'emploi ouvrier sont les plus faibles, travaillent quelques heures par semaine en échange d'une rétribution. Pour un enquêté qui crée un atelier de production à la fin des années 1970 dans un quartier populaire, il s'agit « d'occuper les jeunes, tout simplement parce qu'il commence à n'y avoir plus d'emploi ».

Un second élément, qui s'ajoute à la diminution des emplois industriels disponibles, est fréquemment mis en avant par la littérature grise et les enquêtés pour expliquer le développement d'unités de production : l'inefficacité des mesures gouvernementales de lutte contre le chômage des jeunes qui se succèdent à partir de 1977 dans le cadre des différents « pactes nationaux pour l'emploi des jeunes ». Dès le milieu des années 1970, le chômage des jeunes constitue un « problème public»³⁰ relayé dans l'espace médiatique et objet des préoccupations des responsables politiques.

La majorité de ces mesures gouvernementales s'inscrit dans une perspective adéquationniste qui conçoit l'absence d'emploi comme le résultat d'un désajustement entre la structure du marché des titres scolaires et les besoins en main-d'œuvre des entreprises (Frétigné, 2011). La baisse du chômage passerait alors par l'adaptation des formations et des qualifications professionnelles aux mutations du système productif. Les déclarations de V. Giscard d'Estaing - élu président de la République en 1974 - illustrent bien cette compréhension adéquationniste et temporaire du chômage des jeunes par les responsables politiques : « Le chômage des jeunes est surtout un problème de formation. Quiconque a une formation sérieuse est pratiquement assuré de trouver du travail. Il faut donc une meilleure adaptation de notre système de formation aux perspectives d'emploi»³¹. Les mesures qui se développent des années 1970 à la fin des années 1980 cherchent à pallier les dysfonctionnements de l'institution scolaire en résorbant les déséquilibres entre les contenus et les niveaux de formation du système éducatif et les attentes des milieux économiques (Ébersold, 2001 ; Mauger, 2001). Les jeunes chômeurs deviennent des « stagiaires de la formation professionnelle ». Leur intégration sur le marché du travail passe par l'obtention d'une qualification professionnelle et s'appuie sur le modèle de l'alternance. La période voit ainsi se multiplier les formules de stages et de formations en

³⁰ Je retiens la définition d'E. Neveu pour qui « tout fait social peut potentiellement devenir un "problème social" s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs [...] comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique » (Neveu, 1999, 22). Ainsi, la construction d'un problème public suppose une mobilisation collective autour du fait pour l'ériger en une préoccupation légitime au sein de l'espace public, déclenchant peu ou prou l'action publique.

³¹ Propos rapportés dans le journal *Le Monde* du 04/02/1977.

alternance dont la démarche pédagogique associe enseignements théoriques et pratiques en entreprise³².

L'inefficacité des mesures gouvernementales de lutte contre le chômage est mise en avant avec constance par les éducateurs qui développent les unités de production. Selon eux, ces dispositifs de formation sont inadaptés aux jeunes qu'ils prennent en charge car ils reproduisent les schémas d'apprentissage scolaire alors que ceux-ci entretiennent un rapport conflictuel à l'école. D'autres problématiques se superposent aux échecs scolaires : délinquance et toxicomanie ayant mené à une incarcération ou à un séjour en institution psychiatrique, faiblesse ou absence de la structure familiale, etc. La fraction la plus précarisée de la jeunesse populaire ne bénéficie pas des politiques de formation dont l'accès est de surcroît conditionné à une qualification minimale et à une présentation de soi conforme à celle attendue dans l'univers scolaire ou professionnel.

Une autre raison de l'échec des dispositifs gouvernementaux tient à leur faible attractivité. Les statuts de stagiaire de la formation professionnelle sont dérogoratoires au droit du travail et n'octroient qu'une faible rétribution. Ils ne permettent pas aux jeunes d'assurer leur autonomie sur le plan économique, ni, sur le plan symbolique, d'assimiler leur travail à un emploi. L'usage d'expressions péjoratives pour qualifier ces dispositifs - comme celle de « stage parking », d'« occupation » - dans des discours recueillis en entretien exprime bien les critiques des éducateurs spécialisés qui développent des activités de travail auprès de ces jeunes (voir encadré ci-dessous).

³² Ces mesures se développent dans la continuité de la « circulaire Granet » de 1975 qui prévoyait l'instauration des contrats emploi-formation, ou « stages Granet » - du nom du ministre de la Formation Professionnelle de l'époque. Ces contrats devaient permettre à des jeunes chômeurs de 16 à 20 ans sans qualification (ou disposant d'une qualification jugée peu adaptée au marché du travail) de bénéficier d'un contrat de stage de 6 mois prévoyant une activité en entreprise couplée à des heures de formation. Les jeunes stagiaires sont rémunérés 320 francs par mois. Le nombre de ces stages s'éleva en moyenne à 70 000 entre 1978 et 1981. Ils seront suivis par les stages jeunes volontaires, qui permettaient d'accueillir, pour une durée de six mois à un an, des jeunes sans emploi âgés de 18 à 21 ans, dans des organismes à but non lucratif : associations, collectivités territoriales, établissements publics administratifs. À partir de 1982, il y eut en moyenne 7 500 stages de ce type par an.

Encadré 2 – « Inventer autre chose » pour des jeunes « rock n’roll » : la mise au travail contre les « stages parking »

Dans ces extraits d’entretiens, trois anciens éducateurs reviennent sur les motifs qui les ont conduits à mettre en place des activités de travail puis à créer des entreprises pour les jeunes qu’ils prenaient en charge. Les deux premiers insistent sur l’inefficacité des dispositifs de formation et de stage, la troisième sur la raréfaction de l’emploi ouvrier. Les trois mettent en avant le caractère improvisé et incertain des premiers temps de leur action.

« Il y avait des tas de stages d’insertion dans tous les sens. [...] En même temps on a affaire à des jeunes, heu, rock n’roll, quoi, donc imaginer qu’ils vont s’asseoir sagement, un stylo à la main et puis écouter... Ça ne marchait pas comme ça. Il fallait faire quelque chose d’autre avec eux. (...) Au début c’était du bricolage. » (Guy, éducateur spécialisé dans un centre d’hébergement, initiateur puis dirigeant d’une entreprise intermédiaire à la fin des années 1970, entretien réalisé le 7 décembre 2012.)

« Ma fibre particulière c’était plutôt de développer des compétences et travailler à la progression des personnes à partir de situations qui n’étaient pas des situations scolaires. Parce qu’on avait beaucoup dans les formations des abandons, ou des stages parking et compagnie alors il fallait inventer autre chose. » (Benoît, éducateur spécialisé dans un club de prévention, initiateur puis dirigeant d’une entreprise intermédiaire à la fin des années 1970, entretien réalisé le 11 juin 2012.)

« Premier choc pétrolier, la couche sociale bien insérée, ouvrière, commence à être déstabilisée et on commence à trouver dans la rue des jeunes qui ne trouvent pas de boulot (...) en même temps des usines qui ferment et les stages qui ne fonctionnent pas. (...) Moi je m’inscris dans je ne sais pas très bien quoi, dans « et si on faisait une entreprise, et si nous-mêmes on faisait de l’emploi puisque l’emploi se détruit, il faut en créer nous-mêmes sur le modèle de l’artisanat. (...) Petit à petit on s’est structuré. Mais au début on ne savait pas où on allait. » (Chantal, éducatrice spécialisée dans un club de prévention, puis dirigeante d’une entreprise intermédiaire, entretien réalisé le 29 avril 2013.)

Les activités de mise au travail instaurées par les travailleurs sociaux se caractérisent par leur hétérogénéité. S'il s'agit d'offrir aux jeunes une alternative à l'inactivité et aux « structures rigides de formation professionnelle organisées sur un modèle « Éducation Nationale » » (Bailleau, 1986 : 92), le type d'activité effectuée, l'organisation et les conditions de travail ainsi que les institutions impliquées dans leurs financements varient d'une unité de production à l'autre. Certaines d'entre elles adoptent progressivement des modalités de fonctionnement semblables à une petite entreprise : elles offrent aux jeunes un statut de salarié, vendent leur production sur le marché et appliquent la réglementation relative aux entreprises privées lucratives. Ce « développement « sauvage » vers la notion d'entreprise » (Bailleau, 1986 : 11) ne concerne qu'une fraction marginale des unités de production : une vingtaine de cas à la fin des années 1970. Fin 1982, le ministère des Affaires sociales recense 70 expériences pour 1 000 à 1 200 postes de travail (FNARS, 2002 : 46).

D'un côté, l'objectif d'insertion sociale et professionnelle par la mise au travail de catégories de populations ciblées par des critères sociaux rapproche ces dispositifs des méthodes et des finalités de l'éducation spécialisée. De l'autre, le statut de salarié octroyé à ces populations et la commercialisation des produits du travail sur un marché concurrentiel les assimilent à des entreprises du secteur marchand lucratif. Les parties suivantes analysent les logiques de fonctionnement et les pratiques sociales qui se déploient au sein de ces entreprises d'un genre nouveau.

B. « On veut leur donner un salaire » : des bienfaits du salariat et du marché

Le développement d'activités économiques au sein d'établissements sociaux amène l'administration des Affaires sociales à réglementer leur fonctionnement. En 1979, une circulaire encadre « l'organisation du travail des handicapés sociaux »³³ au sein des unités de production, rebaptisées Centre d'adaptation à la vie active (CAVA). Le texte définit deux catégories de travailleurs au sein des unités de production : d'un côté les sans-abri accueillis

³³ Voir la circulaire n° 44 du 10 septembre 1979 relative à l'organisation du travail des handicapés sociaux. La notion d'« handicap social » ne fait pas l'objet d'une définition précise. Son emploi par l'administration vise principalement à regrouper sous une même appellation plusieurs catégories de populations prises en charge dans les établissements sociaux (sans-abri, jeunes des quartiers populaires, sortants de prison, etc.) en les distinguant des handicapés physiques pour qu'elle oriente vers d'autres institutions de mise au travail.

dans les foyers d'hébergement, « cas lourds ayant un long passé de désocialisation (pour lesquels) le retour à la vie en milieu non protégé paraît difficilement envisageable »³⁴ ; de l'autre les jeunes pris en charge par les équipes de prévention spécialisée et auxquels il s'agit d'offrir un « cadre de réentraînement au travail et à l'effort [...] de courte ou moyenne durée [permettant la préparation] au retour au milieu non protégé »³⁵, c'est-à-dire la réintégration au marché de l'emploi.

Écrite en concertation avec des dirigeants associatifs, la circulaire de 1979 offre un cadre réglementaire particulièrement souple puisque l'organisation des activités de production, les temps de travail, les niveaux de rétribution et les modalités d'encadrement des travailleurs n'y sont pas clairement définis. Le texte prévoit le versement d'une subvention spécifique aux associations gestionnaires de centres d'hébergement ou aux clubs de prévention qui créent des ateliers de production. Cette aide de l'État couvre uniquement les salaires des personnels d'encadrement et les frais de fonctionnement de l'atelier. L'achat des matières premières et les rétributions des travailleurs doivent être couverts par les recettes tirées de l'activité commerciale, obligeant les unités de production à « une certaine efficacité économique ». Cette rétribution, qui « ne revêt pas le caractère d'un salaire », varie en fonction « du rendement individuel » des travailleurs. Elle est conçue comme un instrument d'incitation au retour au travail des « handicapés sociaux » dans le secteur non protégé : « plus les conditions de production se rapprocheront de la normale, plus les rétributions devront être élevées en vue de constituer une incitation à ne pas rester en milieu protégé »³⁶.

Avec cette circulaire, l'administration de l'Action sociale laisse une grande liberté aux dirigeants associatifs. Dans certaines structures, l'organisation des activités de production se rationalise, le montant des bénéfices et celui des rétributions offertes aux travailleurs augmentent rapidement³⁷. Quelques dirigeants d'unités de production décident de « dépasser le cadre de la circulaire n° 44 pour créer de véritables entreprises »³⁸ :

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ Circulaire n° 44 du 10 septembre 1979 relative à l'organisation du travail des handicapés sociaux.

³⁷ La plupart des unités de production restent toutefois régies par la circulaire 44. Leur activité économique ne permet pas d'offrir une rétribution conséquente aux jeunes, encore moins un salaire et un statut de salarié. Il est par ailleurs fréquent que la production, lorsqu'elle est commercialisée soit « vendue » à un prix symbolique, entraînant mécaniquement l'attribution d'une rétribution au montant également symbolique.

³⁸ Extrait d'entretien réalisé le 7 décembre 2012.

« La circulaire 44 nous a permis de développer l'activité et de lancer les entreprises après. On ne pouvait pas faire une autre chose que cette circulaire. Réglementairement cela ne serait pas passé. L'entreprise n'est pas le domaine des affaires sociales, c'est le domaine de l'emploi et du travail. Donc on était obligé de prendre le truc par un bout mais comme les sous étaient au Ministère social, on a commencé avec ça. Mais rapidement on décide de dépasser le cadre de la circulaire 44 pour créer de véritables entreprises. On sort de l'assistance au sens de quelque chose qui était uniquement soigner les gens, et on prend le pari de l'économique, le pari d'entreprises qui vont sur le marché (...) On a créé au CHRS des entreprises mais qui avaient un code APE, un numéro de SIREN, une convention collective. L'entité juridique était la même mais l'entité administrative était différente, en créant une entreprise dans le secteur du bâtiment, une entreprise dans le repassage pour les femmes et une entreprise dans la fabrication de pierres reconstituées (...). C'était des entreprises traditionnelles, normales. Les clients ils achetaient une prestation et c'était tout. » (Guy, éducateur spécialisé puis dirigeant d'entreprise intermédiaire à la fin des années 1970, entretien réalisé le 7 décembre 2012.)

Cette circulaire est emblématique dans le sens, où, pour la première fois, le social s'ouvrait vers l'économique, même si en soi un texte officiel ne fait qu'entériner un état de fait. Sortir des pratiques institutionnelles et individuelles de l'assistanat, inverser les flux économiques, activer les dépenses sociales passives, en abondant la création de plus-values générées par la production : tout cela a été validé par la circulaire. » (Propos d'un éducateur technique en prévention spécialisée publiés dans CNEI-Mag, 2004 : 8.)

Dans la littérature spécialisée comme dans les entretiens, le statut de salarié est présenté comme une spécificité de ces nouvelles structures par rapport aux unités de production dont le fonctionnement reste encadré par la circulaire n° 44 (un statut dérogatoire au droit du travail, une rétribution très inférieure au salaire minimum). Leurs dirigeants insistent sur les bienfaits du statut de salarié qui non seulement assure l'autonomie financière, mais apporte également des garanties en termes d'insertion sociale. L'accès aux droits sociaux (versement de cotisations sociales, droit à une mutuelle, aux aides au logement, impôts, etc.) permet aux jeunes de

s'inscrire dans les mécanismes de régulation sociale dominants³⁹. Sur le plan symbolique, le statut de salarié est intrinsèquement considéré comme facteur d'intégration sociale puisqu'il implique l'identification à une catégorie sociale reconnue et banalisée (celle de travailleur salarié).

Les initiateurs de ces « entreprises sociales » louent les « vertus pédagogiques de la paye ». Pour Guy et ses collègues, le statut de salarié et le salaire constituent un « outil d'action sociale » : la rémunération au SMIC horaire, largement majoritaire dans les entreprises intermédiaires, permet de sanctionner l'absentéisme, et/ou parfois l'absence de participation active à la production par des retenues sur salaire (Bailleau, 1986 : 242-243). Celui-ci constitue un instrument pour discipliner les jeunes en favorisant leur apprentissage de comportements conformes aux attentes des employeurs (respect des horaires, participation à la production, prise d'initiative, etc.).

En dépit des discours qui mettent en avant les vertus du statut de salarié, les jeunes embauchés dans ces entreprises disposent de contrats de travail à temps partiel (entre 30 et 35 heures pour une durée légale du travail de 39 heures) et à durée déterminée de six mois en moyenne (Bailleau, 1985 : 100). Dès le début des années 1980, des travaux alertent sur le risque d'« officialisation d'un deuxième marché de l'emploi »⁴⁰ (Bailleau, 1985 : 101) qu'entraînerait le développement des contrats de travail « sous-protecteurs » dans ces « entreprises sociales ». Cette question de la faiblesse des rémunérations et des protections sociales offertes aux travailleurs des structures d'insertion suscitera de nombreuses critiques de certains syndicats de salariés et de chercheurs en sciences sociales à partir de la deuxième moitié des années 1980. Ces derniers affirment que l'accès à l'emploi promu par les acteurs de l'insertion s'effectue au détriment du droit du travail.

Pour les travailleurs sociaux qui, comme Guy, font « le pari de l'entreprise », le principal problème est de dégager suffisamment de bénéfices pour assurer la survie de l'entreprise. Deux éléments redoublent cette difficulté : les travailleurs sociaux qui les dirigent n'ont aucune disposition à la gestion d'entreprise⁴¹. À cela s'ajoutent les difficultés (absence de formation,

³⁹ Dans son enquête, F. Bailleau parle d'un « statut officiel de salarié entraînant une reconnaissance sociale pour l'insertion dans des réseaux « normaux » de sociabilité » (Bailleau, 1986 : 282).

⁴⁰ F. Bailleau ajoute que « l'entreprise intermédiaire servirait de lieu de formation à la précarité, dans une perspective de dualisation du marché du travail » (Bailleau, 1985 : 100-101).

⁴¹ En entretien, un ancien éducateur précise : « quand t'as fait comme moi un bout de maîtrise de sociologie et la formation d'éducateur, t'es pas formé pour diriger un entreprise, bilans, compte d'exploitation, fonds de roulement

problème d'addiction, etc.) et l'absentéisme important des jeunes qui réduisent leur productivité. Comment, dans cette configuration, dégager des bénéfices suffisamment importants pour rémunérer les jeunes au SMIC et respecter la fiscalité des entreprises ?

Les unités de production qui se transforment en entreprises réorganisent leurs activités de production. Cette réorganisation prend des formes diverses et s'effectue avec plus ou moins de succès en fonction des associations. L'encadré ci-dessous offre un aperçu des actions mises en œuvre pour transformer progressivement l'unité de production en entreprise : réalisation d'investissements, démarches commerciales de prospection de nouveaux clients et développement des relations avec les entreprises privées lucratives et les administrations locales afin d'assurer des débouchés à la production (par le biais notamment de la sous-traitance), diversification et recherche de créneaux d'activités à plus forte rentabilité, recrutement ou cooptation dans le conseil d'administration de l'association qui porte l'entreprise, d'individus formés à la gestion financière et comptable, recrutement d'ouvriers spécialisés pour assurer l'encadrement des travailleurs et une partie de la production, etc. Si le glissement des unités de production vers un modèle entrepreneurial prend des formes variées en fonction des configurations et des ressources locales, il faut souligner le rôle central des administrations déconcentrées et des collectivités locales dans ce processus. Dans la grande majorité des cas étudiés, ce sont les mairies, les offices HLM, les caisses d'allocations familiales qui fournissent à la future entreprise ses premiers marchés et lui permettent d'engranger les bénéfices nécessaires à l'investissement et à la diversification de ses activités puis de s'engager sur un marché concurrentiel⁴².

Encadré 3 - Des ateliers de production à l'entreprise : l'association Astrolabe

À la fin des années 1970, une association de Seine Saint Denis qui gère un centre d'accueil pour toxicomanes sur la commune de Gagny, organise de courts séjours en zone rurale pour des jeunes récemment sortis de cure de désintoxication. Pour Philippe, éducateur spécialisé de l'association, l'objectif de ces séjours était de faire participer les jeunes à « des temps de vie communs autour d'une activité », la restauration d'habitations, loin de leur environnement

je ne savais même pas que cela existait » (Éducateur spécialisé dans un centre d'hébergement, initiateur puis dirigeant d'une entreprise intermédiaire au début des années 1980, entretien réalisé le 31 octobre 2010.)

⁴² Cette sous-traitance s'effectue souvent dans le cadre des opérations de réhabilitation des quartiers populaires lancées à partir de la fin des années 1970. Par exemple, une des unités de production étudiée est payée par la CAF pour assurer les déménagements suite à la réhabilitation d'un quartier, et par la mairie pour entretenir les espaces publics de ce quartier.

social, afin qu'ils « laissent un peu de côté le rapport au produit ». En partenariat avec le club de prévention implanté à Gagny et les services sociaux de la ville, l'association décide de développer l'organisation d'activités de mise au travail et met en place des chantiers de peinture à Gagny en 1981. En accord avec la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) qui finance l'association, un éducateur spécialisé de l'association est détaché pour assurer l'encadrement des jeunes sur les chantiers de peinture. Ces jeunes perçoivent une faible rétribution, en échange de leur participation aux chantiers. En 1983, les salariés et les administrateurs de l'association gestionnaire du centre d'accueil décident de réorganiser l'activité afin d'être en mesure de proposer aux jeunes un statut de salarié :

« Avant (1983) on a quelques moyens, pas de recherche de fric, c'est de l'occupationnel, mais très vite on se pose la question de structurer ça parce qu'on veut que les jeunes aient une fiche de paye. Il y a quelque chose qui nous semble capital, on pense que ce qui va donner du sens à l'action, c'est une fiche de paye avec un statut : « je suis peintre, ouvrier peintre », et ce n'est plus que de l'activité. Finalement il faut que nos chantiers permettent de sortir un salaire et ne perdent pas d'argent. (...) On va s'inscrire dans le mouvement des entreprises intermédiaires. (...) On se situe clairement du côté de la fiche de paye, le vrai contrat de travail, le vrai statut, provisoire, parce que je pense qu'il faut que les gens aillent voir ailleurs ensuite. » (Philippe, éducateur spécialisé puis directeur d'une association d'action sociale, entretien réalisé le 5 novembre 2012.)

La structure passe alors d'une gestion « à la bonne franquette avec des crédits d'État et des postes mis à disposition à quelque chose de clairement plus entrepreneurial ». Entité juridique autonome, l'association Astrolabe est créée. Son conseil d'administration regroupe des dirigeants du centre d'accueil pour toxicomanes, du club de prévention voisin, des représentants des services sociaux de la ville Gagny, du secteur de la psychiatrie, etc. Cette autonomisation juridique et statutaire est encouragée par les financeurs publics au nom d'une plus grande lisibilité des actions. Pour dégager des bénéficiaires et salarier les jeunes, Astrolabe investit (achat de véhicules, de matériel). Les prestations de peinture et d'entretien sont facturées au prix du marché à la ville de Gagny et aux bailleurs HLM. Le conseil d'administration de l'association recrute un ancien dirigeant de PME pour qu'il développe l'entreprise. Astrolabe diversifie ses activités. L'association ouvre un restaurant associatif en

1985 puis deux ans plus tard une activité d'entretien d'espaces verts. Au milieu des années 1990, Astrolabe compte une cinquantaine de salariés et est l'une des plus importantes entreprises d'insertion (le nouveau nom des entreprises intermédiaires à partir de 1987) de la Seine Saint Denis.

À la fin des années 1970, plusieurs appellations coexistent pour désigner les unités de production qui se transforment progressivement en entreprise : « entreprise sociale », « entreprise alternative », « ETAPE » pour « Entreprise transitoire d'adaptation à l'économie », « entreprise intermédiaire ». C'est cette dernière expression que les acteurs associatifs choisissent pour lancer leur « mouvement ». En novembre 1983, les travailleurs sociaux qui dirigent ces structures se regroupent au sein de l'Union régionale des entreprises d'insertion (UREI) en Rhône-Alpes. L'UREI Ile de France est créée en juillet de l'année suivante. En septembre 1984 c'est au tour de l'UREI Franche Comté Bourgogne, puis en novembre de l'UREI Aquitaine. Les membres des UREI organisent des rencontres et échangent des informations sur les différents aspects du fonctionnement de leurs entreprises⁴³ : le recrutement, la pédagogie et l'encadrement, la structuration de l'activité économique, etc. Ils élaborent une charte qui formalise les principes d'actions spécifiques aux entreprises intermédiaires : l'autonomie juridique de la structure, le recrutement sur critères sociaux, le recours au salariat, la vente des produits et des services sur le marché, l'équilibre entre les subventions publiques perçues et les ressources tirées de la commercialisation de la production.

L'adjectif « intermédiaire » fait référence à la position occupée par ces organisations, à l'interface entre le champ de l'action sociale et le secteur privé lucratif, auxquelles elles empruntent certaines de leurs caractéristiques. Le terme « intermédiaire » renvoie également à la finalité spécifique de ces dispositifs. La mise au travail dans les entreprises intermédiaires est transitoire, sa fonction propédeutique (Autès & al., 1996) : il s'agit de faire acquérir aux jeunes des savoir-faire conformes aux attentes des employeurs afin d'accroître leurs chances de (re)trouver un emploi ou d'accéder à une formation après leur passage au sein de l'entreprise intermédiaire. Les expressions de « sas », de « passerelle » ou de « tremplin », récurrentes dans la littérature professionnelle de l'époque, traduisent bien cette logique d'intermédiation. Elles s'opposent à l'expression péjorative « occupationnel » qui insiste sur l'absence d'ambition de

⁴³ Une première rencontre des différentes UREI est organisée en juin 1986. Les participants débattent sur la pédagogie, le financement, les modalités de la mission d'insertion (CNEI-Mag, 2004 : 11).

la mise au travail, cette dernière n'ayant d'autre finalité que « d'occuper » provisoirement les chômeurs, sans volonté de remédier durablement à leur situation.

La partie suivante aborde la question de l'organisation du travail dans les entreprises intermédiaires. Elle montre que leur fonction propédeutique - préparer les jeunes au marché du travail en les dotant de savoir-faire, de comportements attendus par les employeurs - repose sur la mise en œuvre de modalités particulières d'organisation du travail et d'encadrement des salariés.

C. Conjuguer logique éducative et contrainte économique, la spécificité des « entreprises intermédiaires »

Le développement des entreprises intermédiaires s'inscrit à la fois dans le prolongement et en rupture par rapport aux méthodes d'intervention et aux pratiques professionnelles du secteur de l'éducation spécialisée. En continuité car elles s'adressent à des catégories de populations ciblées par des critères sociaux avec lesquelles il s'agit d'établir une relation éducative. En rupture car cette relation éducative s'inscrit dans le cadre d'une relation salariale et d'une activité de production et non plus à travers la réalisation d'activités domestiques ou de loisirs. Autrement dit, l'activité de production économique dans les entreprises intermédiaires sert de support à l'action socio-éducative : il s'agit toujours de pallier des déficiences d'ordre comportemental, de normaliser les conduites, mais cette fois-ci dans le cadre d'une mise en situation de travail en vue de renforcer les chances d'insertion professionnelle future. Dans cette perspective, les entreprises intermédiaires constituent un « nouveau mode d'extension du travail social » (Bailleau, 1985 : 58) vers des activités de production économique : « la mise en place de temps progressifs institutionnalisés s'apparente aux méthodes traditionnelles de la rééducation en institution »⁴⁴ (*Idem*). Le travail est appréhendé davantage sous l'angle de ses vertus thérapeutiques et curatives supposées que comme la mobilisation d'une force de travail productif.

Les modalités d'intervention traditionnelles de l'action sociale sont d'autant plus prégnantes que de nombreuses entreprises intermédiaires sont adossées à un établissement du secteur de

⁴⁴ Le sociologue remarque également que c'est au sein des entreprises où les éducateurs spécialisés sont les plus nombreux que l'instauration d'un « temps éducatif, linéaire et progressif » est la plus manifeste et que l'éloignement avec les modalités d'organisation du travail dans le secteur industriel est le plus important.

l'action sociale (centre d'hébergement, internat éducatif, club de prévention) dont elles constituent une activité annexe et complémentaire, et que leurs dirigeants sont d'anciens éducateurs de cet établissement (voir encadré page suivante).

Encadré 4 – L'entrecroisement des logiques éducatives et économiques, la prise en charge des jeunes à la « SAVA »⁴⁵

Le fonctionnement de la Structure d'adaptation à la vie active (SAVA) illustre bien la manière dont s'entrecroisent différentes logiques d'action au sein d'une entreprise intermédiaire. La SAVA est adossée à un foyer éducatif qui accueille des jeunes orientés par les services de l'aide sociale à l'enfance ou suite à une décision de justice. Le foyer et la SAVA sont deux associations dirigées par les mêmes administrateurs. Le directeur de la SAVA est un ancien éducateur spécialisé du foyer. Hébergés au foyer, les jeunes sont également salariés de la SAVA où ils travaillent en moyenne une trentaine d'heures par semaine pendant cinq mois. Ils réalisent des travaux de restauration en menuiserie, de ferronnerie et de maçonnerie. Son directeur définit la SAVA comme une « structure intermédiaire qui s'inscrit dans un nouvel espace économique », positionnée « à mi-chemin entre le travail protégé et l'entreprise économique » et dont l'objectif est l'« insertion pour pallier le circuit de production classique ».

La prise en charge articule action socio-éducative et activité de production économique. Le directeur explique ainsi que « le travail, la paie, l'entreprise » sont des « conducteurs qui favorisent l'approche des problèmes psychologiques, relationnels, à l'origine des difficultés et favorisent le déblocage et l'approche de la problématique ». Les jeunes sont suivis par un éducateur du foyer éducatif et un moniteur technique de la SAVA. Des bilans sont régulièrement organisés entre les deux professionnels et les jeunes. Le système de rémunération est également spécifique aux entreprises intermédiaires : le salaire est fixé à 40 % du SMIC horaire auquel s'ajoutent des primes au rendement.

À l'instar de la SAVA, les entreprises intermédiaires mobilisent des procédures spécifiques d'organisation et d'évaluation du travail. Les jeunes sont encadrés sur leur poste de travail par des salariés permanents de l'entreprise qui sont soit d'anciens travailleurs sociaux, soit des professionnels issus de la branche d'activité de l'entreprise. Ce personnel encadrant

⁴⁵ Les citations mobilisées dans cet encadré sont extraites d'un article de la revue spécialisée *La Marge* (la revue de l'association des directeurs d'établissements et services pour inadaptés) publié en 1985 et écrit par son directeur, F. Rouzée.

transmet aux jeunes des normes comportementales (respect des horaires, capacité à travailler en équipe, à respecter des consignes et la hiérarchie, etc.) et des savoir-faire techniques (maîtrise d'un geste professionnel, capacité à tenir une cadence de production, etc.). Il évalue également l'acquisition de ces normes et de ces savoir-faire en s'appuyant sur des instruments comme des grilles composées d'items à renseigner.

Les entreprises intermédiaires empruntent les finalités et les méthodes d'intervention du secteur de l'éducation spécialisée duquel sont issus la grande majorité de leurs initiateurs et de leurs dirigeants. Ces derniers les présentent comme des dispositifs de socialisation à la vie professionnelle pour des jeunes « difficiles », « en échec » ou « socialement inadaptés ». Toutefois, cette « mission sociale », cet « objectif d'insertion » (les appellations varient en fonction des dirigeants) qui relèvent d'une logique pédagogique sont systématiquement opposés aux contraintes économiques et commerciales qui s'imposent aux entreprises intermédiaires. En effet, la littérature consacrée aux entreprises intermédiaires est parsemée de référence à la tension entre leur « mission sociale » et leur nécessité de dégager suffisamment de bénéfices pour assurer la survie de l'entreprise.

La gestion de cette tension, c'est-à-dire la recherche d'un équilibre entre mission sociale et respect des contraintes économiques, constitue une spécificité de l'activité professionnelle des dirigeants d'entreprises intermédiaires. Tout l'enjeu est de parvenir à équilibrer l'une et l'autre. L'auteur d'une enquête réalisée en 1984 auprès d'entreprises intermédiaires de la région Aquitaine⁴⁶ parle de « gymnastique », de « grand écart permanent » au sein des entreprises intermédiaires, entre « d'une part l'objectif social et d'autre part les contraintes économiques ». Il indique que certaines entreprises ont tendance à « sacrifier » cet « objectif social » en recrutant des jeunes « qui ne sont pas trop abîmés, qu'il n'est pas trop difficile de mettre au travail » et qui disposent d'un niveau de productivité déjà conséquent. D'autres entreprises intermédiaires s'inscrivent dans des secteurs d'activité aisément rentables, mais dont la « valeur éducative et socialisante » est faible. Autrement dit, les entreprises intermédiaires sont « un peu coincées [entre] la tentation d'éliminer les gens qui ont des grosses difficultés et donc de

⁴⁶ Cette enquête s'intitule *Les entreprises intermédiaires et le secteur périphérique en Aquitaine* et a été réalisée par l'institut régional de travail social de Bordeaux. Son auteur, D. Cerezuelle, a présenté les résultats au lors d'une journée d'étude intitulée « La mise au travail, insertion par l'économique de jeunes et adultes en difficulté » organisée en septembre 1986 par le Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI) d'Aquitaine (Cerezuelle, 1986).

reproduire le processus d'exclusion à l'intérieur même de la structure et la tentation d'offrir un travail qui n'est pas réellement socialisant, qualifiant » (Cerezuelle, 1986).

Au début des années 1980, F. Bailleau, s'intéresse aux entreprises intermédiaires. À partir d'études monographiques sur une douzaine de structures⁴⁷, il élabore une classification des entreprises intermédiaires en fonction de la manière dont elles gèrent cette tension entre mission sociale et contrainte économique. Ce classement s'appuie sur deux critères : les modalités de rémunération des travailleurs et leurs temps de travail par rapport à la norme réglementaire des trente-neuf heures hebdomadaires en vigueur à l'époque de l'enquête. La combinaison de ces deux critères permet au sociologue de répartir les entreprises intermédiaires en deux groupes. Le premier regroupe des structures qui se caractérisent par leur proximité avec l'administration de l'Action sociale. La présence des travailleurs sociaux parmi les permanents et dans les équipes de direction est massive. Les temps de travail sont peu importants et les tâches réalisées peu qualifiantes. Ces entreprises intermédiaires se rapprochent des modalités d'organisation du travail mises en place dans les structures de travail protégé comme les centres d'aide par le travail. Leurs ressources financières sont principalement constituées par des subventions publiques. Leurs capacités d'autofinancement par la commercialisation de la production sont faibles. La rémunération des jeunes travailleurs est fonction de leur rendement, de leur productivité. Il s'agit d'entreprises mises en place par des associations gestionnaires d'internats éducatifs ou de centres d'hébergement et de réadaptation sociale.

Les entreprises intermédiaires du deuxième groupe adoptent des modes d'organisation du travail proches de ceux des entreprises du secteur privé lucratif. Les temps de travail voisinent la norme légale des 39 heures. La part des financements publics dans le budget de fonctionnement est plus faible. La commercialisation de la production est plus importante. La présence des travailleurs sociaux décroît au profit de celle des techniciens et des ouvriers qui encadrent les jeunes. Les activités réalisées nécessitent davantage de qualification que dans les entreprises intermédiaires du premier groupe. F. Bailleau note que les entreprises intermédiaires de ce deuxième groupe sont souvent créées par des éducateurs du secteur de la prévention. Bien qu'elle repose sur un nombre de cas limités (une douzaine), la typologie élaborée par F. Bailleau

⁴⁷ F. Bailleau (1985) s'appuie sur des données récoltées par questionnaire auprès de douze responsables d'entreprises intermédiaires interrogés sur les objectifs de leur structure. Les questionnaires ont été complétés par l'analyse de documents relatifs aux entreprises intermédiaires.

permet de rendre compte de la diversité des entreprises intermédiaires les intégrant dans un même espace de pratique de mise au travail.

Conclusion de la section

Les entreprises intermédiaires se distinguent des dispositifs de formation et de stage développés par l'État à la même période, moins par la finalité de l'action - favoriser le retour à l'emploi de jeunes chômeurs sans qualification - que par les méthodes mises en œuvre pour y parvenir. À l'opposé de la logique adéquationniste, l'entreprise intermédiaire s'appuie sur la mise en situation de production pour réaliser cet objectif. Toutefois, les éducateurs spécialisés initiateurs d'entreprises intermédiaires mettent en avant les spécificités de leur organisation : l'encadrement des jeunes sur leur poste de travail (afin de favoriser l'acquisition de normes comportementales et de savoir-faire adaptés à l'entreprise), l'octroi d'un statut de salarié, la commercialisation de la production sur un marché concurrentiel.

II. Légitimation des entreprises intermédiaires et conflit interne au secteur associatif de l'action sociale

Cette section analyse les débats et critiques qui se développent dans le sillage des entreprises intermédiaires. Elle montre que ces structures ont soulevé des critiques au sein du champ de l'action sociale, mais également des milieux patronaux, obligeant les dirigeants d'entreprises intermédiaires à légitimer leur activité.

A. Les débats soulevés par le développement des entreprises dans le champ de l'action sociale

L'analyse de F. Bailleau montre que les structures qui revendiquent leur appartenance au mouvement des entreprises intermédiaires se caractérisent par leur plus ou moins grande proximité avec les pratiques, les objectifs et les institutions du secteur de l'action sociale. Cette

partie montre que le développement de nouvelles pratiques de mise au travail suscite des débats importants entre les dirigeants associatifs de ce secteur. La controverse analysée ici oppose les associations gestionnaires de Centres d'adaptation à la vie active (CAVA) et celles qui s'inscrivent dans le mouvement des entreprises intermédiaires.

À partir de la fin des années 1960, l'action volontariste d'une « nouvelle élite administrative du social » (Lafarge, 2001) réunie autour de R. Lenoir⁴⁸ au sein de la Direction l'action sociale (DAS), réforme en profondeur les politiques d'aide sociale (Lafarge, 2001 ; Viguier, 2010). Les budgets consacrés à l'aide sociale à l'hébergement augmentent fortement, tout comme le nombre de foyers. L'aide sociale à l'hébergement qui était réservée à quelques catégories de populations (prostituées, sortants de prison, vagabonds) s'étend à l'ensemble des familles et des individus connaissant des difficultés économiques et sociales. Cette génération de hauts fonctionnaires s'appuie sur les œuvres privées et leurs représentants pour réformer et développer les politiques d'assistance. Des rapports étroits se nouent entre les fonctionnaires de la DAS et la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS) qui regroupe les principales organisations du secteur de l'aide sociale à l'hébergement (l'Armée du Salut, le Secours Catholique, la Société générale pour le patronage des libérés qui deviendra l'association Aurore). La fédération joue un rôle important dans la mise en œuvre des réformes⁴⁹. Elle incite ses adhérents à mettre en place des activités de travail pour les populations hébergées en CHRS en mobilisant les dispositions de la circulaire n°44 de 1979. L'émergence des entreprises intermédiaires au début des années 1980 provoque un clivage entre les adhérents de la fédération. Les dirigeants associatifs qui souhaitent s'inscrire dans ce mouvement s'opposent à ceux qui restent attachés aux modalités de mise au travail définies par la circulaire de 1979. Les discours et les pratiques des acteurs des deux camps qui s'affrontent expriment des conceptions différentes des chômeurs et des modalités de mise au travail.

Jean est l'un des représentants des défenseurs des CAVA. Au début des années 1980, parallèlement à son métier d'enseignant dans le secondaire, il est président d'une association qui gère un centre d'hébergement important dans une commune limitrophe de l'agglomération

⁴⁸ Figure centrale de la haute fonction publique dans le champ des politiques sociales, R. Lenoir est directeur général de l'administration centrale du ministère des Affaires sociales en 1970, puis Secrétaire d'État à l'action sociale de 1974 à 1978.

⁴⁹ La deuxième partie de la thèse analyse en détail les relations entre administrations et fédérations associatives.

de Besançon. Il est également président de l'antenne régionale de la FNARS en Franche-Comté et membre de son bureau fédéral. Adossé au centre d'hébergement, Jean développe un centre d'adaptation à la vie active (CAVA) où une trentaine d'hébergés effectuent des travaux de menuiserie. La Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS, l'administration déconcentrée du ministère des Affaires sociales) subventionne le CAVA. Les hébergés perçoivent une modeste rétribution en échange de leur travail au CAVA. Le discours de Jean synthétise bien les arguments mobilisés par les « pro-CAVA » pour justifier l'existence de leur dispositif de mise au travail :

« Pour arriver dans le droit commun, il faut passer par une étape où l'on n'est pas dans le droit commun. (...) On a fait un contrat maison, un contrat moral. On respecte tout ce qui est hygiène, sécurité. Mais on n'est pas dans le Code du travail parce qu'on n'a pas des gens qui peuvent respecter le Code du travail. (...) C'est exactement comme la pédagogie : je suis prof et je n'enseigne pas de la même façon avec des gamins de 15 ans ou avec des étudiants de 20 ans. Là c'est pareil et il y a un moment où, si tu veux aller trop vite, ça ne marche pas et tu ne fais pas de boulot. La rémunération est une chose peu importante pour les gens du CAVA. Ils s'en foutent de l'argent. Il faut se mettre dans la logique des personnes. Elles ne fonctionnent pas comme toi ou moi. Les gens qui disent « je fais ça donc je gagne tant », c'est un raisonnement de gens qui ont intégré ce que j'appelle l'utilité sociale de leur boulot. Là on est dans quelque chose de pédagogique, de provisoire. On ne produit pas pour faire des bénéfices, donc on n'est pas dans l'esclavage. Mais si on devait payer au SMIC et ben on ferme la boîte tout de suite. Donc si on dit « on respecte tout on est réglo », on ne fait rien, et ces gens-là, qu'est-ce qu'on en fait ? (...) Tout le monde n'est pas capable de rentrer dans le moule. » (Jean, président d'une association gestionnaire d'un centre d'hébergement et d'un CAVA, entretien réalisé le 9 novembre 2012.)

Pour Jean, le CAVA offre des modalités de mise au travail adaptées à des individus caractérisés par leur instabilité sociale et professionnelle, leur manque de « maturité intellectuelle » : ils « vivent au jour le jour », « voient l'avenir à l'horizon de deux ou trois jours », ne peuvent ou ne veulent pas « vivre normalement », sont habités par une « autre logique » qui obéit à la satisfaction de besoins immédiats. En cela, ils sont incapables de satisfaire aux « conditions d'un véritable emploi » dont ils ne perçoivent pas même « l'utilité

sociale ». Ainsi, contrairement à l'objectif des entreprises intermédiaires, l'enjeu des CAVA n'est pas d'offrir à des chômeurs un statut de salarié adossé à une protection sociale afin qu'ils (re)trouvent un emploi ordinaire. Il s'agit plutôt de fournir une « activité » à ces individus marginalisés et pour qui, de toute façon, le statut de salarié est une chose « relativement peu importante ».

Dans cette perspective, le contournement de la législation sur le travail (les travailleurs sont gratifiés d'un « pécule » dont le montant est librement fixé par les dirigeants associatifs) est la condition nécessaire pour mettre au travail ces « incapables d'entreprise » (Ébersold, 2001). Les CAVA constituent ainsi une « première étape » pour des individus qui ne sont pas en mesure d'assurer les niveaux de productivité attendus dans les entreprises intermédiaires qui ont recours au salariat. Finalement, les exigences trop élevées au sein des entreprises intermédiaires (et des autres dispositifs des politiques de l'emploi), qui découlent elles-mêmes du recours au statut de salarié, légitiment l'existence des CAVA. Le raisonnement des « pro-CAVA » rejoint celui des fonctionnaires de l'Action sociale qui élaborent une réglementation particulièrement souple des modalités de mise au travail. Pour ces acteurs, les individus mis au travail sont trop éloignés des exigences de production économique pour prétendre au statut de salarié. Le travail est vu comme un facteur de resocialisation avant toute perspective de réinsertion professionnelle.

Au sein de la FNARS, Jean et les « pro-CAVA » s'opposent aux dirigeants associatifs qui encouragent le développement des entreprises intermédiaires. Guy est l'un d'entre eux. Il débute sa carrière professionnelle comme éducateur dans une équipe de prévention spécialisée à Bordeaux au début des années 1960. Il devient chef de service d'un institut de rééducation psychothérapeutique puis directeur d'un centre d'hébergement et de réadaptation sociale à Périgueux à partir des années 1970. Il participe alors à la création de trois entreprises intermédiaires. Il prend également la présidence d'une antenne régionale de la FNARS et siège au conseil d'administration fédéral.

Le discours de Guy sur les chômeurs et les modalités de leur mise au travail s'oppose à celui de Jean et des défenseurs des CAVA. Pour ces derniers, l'intensité des difficultés des chômeurs justifie la mise en place d'un statut dérogatoire au droit du travail comme le prévoit la circulaire n° 44 du ministère des Affaires sociales publiée en 1979. Guy prend à rebours cette conception des assistés sociaux et du travail :

« La majorité de la FNARS était des tenants du pécule et des CAVA, et une minorité défendait un statut de salarié et qui dit statut de salarié dit entreprise. L'enjeu était de dire il y a des personnes qui sont stigmatisées du fait de leur passage dans des institutions. L'alternative c'est de les mettre dans un statut social de salarié (...). Donc l'origine de l'insertion par l'activité économique elle est dans ce refus d'enfermer les gens dans des statuts, des institutions, que cela soit à l'hôpital psychiatrique, dans les prisons, dans des établissements sociaux. (...) Donc on sortait du CAVA, on sortait de l'assistance, qui était pour uniquement soigner les gens (...). Au contraire, le levier c'était de s'appuyer sur le potentiel de ces personnes-là. Elles pouvaient être délinquantes, malades mentales, dans la pauvreté, mais elles avaient un potentiel, au sens d'aptitudes, de qualités professionnelles. La FNARS globalement n'était pas prête à aller vers une démarche autre que celle du pécule et du CAVA. Après on a fait évoluer les choses. Mais ce clivage, on le retrouvait un peu partout, dans les autres réseaux, dans les conseils généraux, chez les travailleurs sociaux. » (Guy, éducateur spécialisé puis dirigeant d'entreprise intermédiaire à la fin des années 1970, entretien réalisé le 7 décembre 2012.)

Les propos de Guy synthétisent bien les arguments mis en avant par les promoteurs des entreprises intermédiaires qui opposent leur démarche aux pratiques de mise au travail existantes dans le champ de l'action sociale. Le statut de salarié et l'inscription sur le marché constituent des « alternatives » pour sortir des logiques institutionnelles d'enfermement et des statuts stigmatisants réservés aux travailleurs des CAVA et des unités de production. Dans la littérature spécialisée, les promoteurs des entreprises intermédiaires insistent sur la nécessité de rompre avec les « effets pervers de l'assistanat ». Comme Guy, ils mettent en avant l'impératif d'« ouverture » et de « décloisonnement » : il s'agit d'ouvrir les institutions d'hébergement – et plus largement l'ensemble des espaces où se pratique le travail social – sur l'environnement local, la cité, le territoire, etc.

Ces critiques des politiques d'assistance témoignent d'une appropriation par ces acteurs des analyses socio-historiques du travail social dans les années 1960 et 1970 qui assimilaient celui-ci à une entreprise de normalisation et de contrôle social (Donzelot, 1997 ; Verdès-Leroux, 1978). Le mouvement des entreprises intermédiaires s'appuie sur ces analyses pour véhiculer une nouvelle représentation des assistés sociaux. Ces derniers ne sont plus

appréhendés à partir de leur déficience mais, au contraire, de leur « potentiel », de leurs « qualités professionnelles ».

L'adhésion des dirigeants d'entreprise intermédiaire à ces théories critiques sur le travail social s'explique en grande partie par leur formation initiale d'éducateurs spécialisés puis leur exercice de cette profession dans des clubs de prévention, des internats socio-éducatifs et plus rarement des foyers d'hébergement pour sans-abri. À cette époque, la profession d'éducateur spécialisé est la plus récente du champ du travail social (le diplôme d'État est instauré en 1967) et représente son « aile moderniste (...) ouverte à l'innovation et au refus des « formes archaïques » de rééducation dominantes » (Bailleau, 1986 : 88 ; Peyre & Tétard, 2006). C'est parmi les jeunes éducateurs que les analyses critiques qui assimilent le travail social à une entreprise de normalisation et de contrôle social rencontrent le plus d'écho (Donzelot, 1997 ; Verdès-Leroux, 1978). C'est également cette profession « qui fournit le plus d'intellectuels prêts à souligner les premiers, les aspects négatifs du poste qu'ils ont choisi d'occuper » (Muel-Dreyfus, 1983 : 145).

La culture professionnelle des éducateurs spécialisés (des pratiques professionnelles innovantes, une perméabilité aux théories critiques du secteur de l'aide sociale) et leur position de témoin privilégié du développement du chômage chez les jeunes les moins qualifiés des quartiers populaires sont un terreau favorable au renouvellement des normes et des pratiques professionnelles établies dans le champ du travail social⁵⁰. En créant des entreprises qui « jouent le jeu du marché » et poursuivent une finalité « sociale », ces éducateurs s'inscrivent ainsi contre les pratiques éducatives et de mise au travail dans le secteur de l'action sociale⁵¹.

⁵⁰ C'est notamment le cas des éducateurs du sous-secteur de la prévention spécialisée qui interviennent hors des établissements sociaux (les internats éducatifs et les foyers d'hébergement) et dont les pratiques professionnelles reposent sur des principes opposés à ceux des interventions traditionnelles du travail social : l'absence de mandat nominatif, la libre adhésion des jeunes à la relation d'aide, et la nécessité de s'adapter à leur mode de vie pour gagner leur confiance et établir, dans un deuxième temps, une relation pédagogique (Peyre & Tétard, 2006).

⁵¹ Le terme « contre » est employé dans ses deux acceptions courantes : comme synonyme d'opposition et de transgression (par rapport aux rémunérations basées sur le pécule ou la gratification et à l'absence de commercialisation de la production). Mais le terme « contre » signifie également que ces éducateurs s'appuient sur les ressources institutionnelles existantes de leur environnement (locaux mis à disposition par l'association, techniques pédagogiques importées du travail social, etc.).

B. « L'éducateur-entrepreneur », retour sur l'émergence et la légitimation d'une figure professionnelle hybride

Éducateurs spécialisés de formation, les initiateurs d'entreprises intermédiaires insistent sur les savoir-faire qu'ils mettent en œuvre pour diriger leur structure. Les expressions « éducateur-entrepreneur », « éducateur-manager » ou « entrepreneur d'insertion » (Bailleau, 1985) qui fleurissent dans la littérature spécialisée sur l'intervention sociale rendent compte de cette figure professionnelle hybride endossée par des acteurs qui « ne sont pas encore chefs d'entreprises mais plus tout à fait éducateurs » (CNEI-Mag, 2004 : 12).

L'activité de dirigeant d'entreprise intermédiaire se caractérise moins par des compétences spécifiques que la combinaison de dispositions existantes dans des champs professionnels distincts : celles mobilisées par les professionnels du champ de l'action sociale et celles mobilisées par les dirigeants d'entreprises privées lucratives dans le champ économique.

Dans le premier cas, il s'agit de comprendre les problématiques rencontrées par les jeunes chômeurs « à problème » (absence de qualification, toxicomanie, alcoolisme, etc.), de définir les modalités de leur accompagnement social et professionnel. L'éducateur-entrepreneur doit également connaître finement le fonctionnement des politiques d'action sociale et d'emploi et travailler avec les différents dispositifs et établissements qui les composent (missions locales, Permanences accueil information orientation (PAIO), agences du service publique de l'emploi, centres d'hébergement, formules de contrats aidés et de stages en entreprise, etc.). Il doit également être en mesure de négocier des subventions auprès des différents services administratifs déconcentrés (par exemple, le conventionnement avec les services déconcentrés du ministère de la Justice est nécessaire pour recruter d'anciens détenus).

D'un autre côté les dirigeants d'entreprises intermédiaires mobilisent des compétences relatives à la gestion d'une petite ou moyenne entreprise du secteur privé lucratif : maîtrise des outils de gestion comptable et financière (plan de trésorerie, utilisation des ratios et des indicateurs comptables, calcul des investissements nécessaires au développement, etc.), connaissance de la fiscalité des entreprises et de la législation sur le travail (type de contrats de travail, cotisations sociales, modalités de dialogue social, etc.), compétences relationnelles

nécessaires pour bâtir un réseau de relations permettant de démarcher des clients, d'établir des partenariats avec les dirigeants d'entreprises locaux, etc.

Il doit également connaître les caractéristiques des secteurs d'activité investis par son entreprise. Enfin, il doit être en mesure de négocier avec les institutions qui composent l'environnement socio-économique de l'entreprise : instances locales de régulation de la vie économique comme les chambres de commerce et d'industrie, les entreprises clientes avec lesquelles l'entreprise d'insertion est en situation de sous-traitance, etc. En résumé, le dirigeant d'entreprise intermédiaire doit être « compétent en gestion financière et comptable, en gestion juridique, doué pour les ressources humaines, à l'aise dans la jungle de l'administration sociale, fin négociateur » (Binet & Livio : 1993 : 67).

Le parcours de Chantal (encadré ci-dessous) montre bien comment se reconfigure progressivement et partiellement l'habitus professionnel des éducateurs spécialisés devenus dirigeants d'entreprise intermédiaire.

Encadré 5 – De l'éducation spécialisée à la direction d'entreprise : la carrière de Chantal

À la fin des années 1970, des éducateurs d'un club de prévention spécialisée implanté dans un quartier populaire de Bordeaux créent des unités de production pour faire travailler les jeunes qu'ils prennent en charge. Trois activités se développent : une de couture (les machines sont cédées suite à la fermeture d'une entreprise), une autre de réhabilitation et d'entretien des espaces collectifs du quartier et une troisième de second œuvre du bâtiment (principalement des chantiers de peinture).

En 1985 ces unités de production se transforment en une entreprise intermédiaire sous statut associatif : l'Entreprise intermédiaire de production et de formation (EIPF). L'association gestionnaire du club de prévention, le centre social du quartier et les services sociaux de la mairie de Bordeaux financent l'entreprise, y orientent des jeunes chômeurs et sont membres de son conseil d'administration. Chantal, une éducatrice spécialisée du club de prévention prend la direction de l'entreprise.

Pour développer le chiffre d'affaire de l'entreprise, elle rationalise la production et contrôle les cadences de travail en s'inspirant du modèle de l'organisation scientifique du travail : à l'aide de fiches métiers publiées par l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), elle découpe le travail en actes dont elle évalue la vitesse moyenne d'exécution

(« j'avais une méthodologie très précise, chaque salarié avait des fiches temps, tout ce qu'ils avaient à faire était décomposé et on contrôlait si c'était dans les temps »⁵²).

Pour combler son manque de disposition à la gestion d'entreprise, Chantal s'entoure de « gens compétents ». Un membre du conseil d'administration de l'association qui gère l'EIPF est ingénieur en chef des travaux dans une grande entreprise de construction de Bordeaux. Il détache un contremaître qui apprend à Chantal les rudiments du secteur du bâtiment. Le trésorier est l'ancien directeur financier des chantiers de la Gironde. Retraité, il apprend à Chantal la gestion financière et la comptabilité. Chantal noue également des relations avec les acteurs économiques locaux « pour intégrer l'entreprise dans un quartier et dans un environnement économique et pour qu'après il y ait des solutions de travail pour des personnes ». Elle travaille avec les industriels de la couture, avec les entrepreneurs de son quartier avec qui elle « sympathise » et « traite d'égal à égal ». La notoriété locale de l'EIPF lui permet de « placer » quelques jeunes auprès d'entreprises voisines.

L'apprentissage du métier de dirigeant d'entreprise s'accompagne parfois de « petites erreurs ». L'une d'elles conduit Chantal à être « séquestrée par la CGT » lorsqu'elle met à disposition des jeunes chômeurs auprès des services de la mairie pour qu'ils réalisent des prestations de ménage : « à l'époque, l'heure de travail au centre communal coûtait 80 francs et moi je vendais la prestation de service 60 francs de l'heure donc la CGT était venue me séquestrer car je faisais travailler de jeunes à bon marché ». En 1988, Chantal souhaite que l'EIPF adopte un statut de société commerciale afin de développer ses fonds propres. Le conseil d'administration de l'association refuse. Chantal intègre une autre association de la région bordelaise où elle développe des activités d'insertion par l'économie pendant deux ans.

Chantal débute sa carrière professionnelle comme éducatrice dans une association de prévention spécialisée à Bordeaux. Elle n'a aucune expérience en gestion d'entreprise lorsqu'elle prend la direction de trois unités de production qui mettent au travail des jeunes pris en charge par le club de prévention. Pendant une dizaine d'années, elle acquiert progressivement un « habitus gestionnaire » c'est à dire « un ensemble de dispositions incorporées à l'organisation, à la gestion et au commandement » d'une entreprise (Lazuech, 2006), dispositions éloignées de celles acquises au cours de sa formation et de ses premières expériences professionnelles. Si certains dirigeants d'entreprise intermédiaire réalisent une

⁵² Les citations mobilisées dans cet encadré sont extraites de l'entretien réalisé avec Chantal le 29 avril 2013.

formation courte en gestion d'entreprise, la plupart apprennent « sur le tas », au cours de et par la pratique. L'acculturation au monde de l'entreprise s'effectue alors au contact de cadres retraités investis dans le conseil d'administration de l'association qui gère l'entreprise intermédiaire. Ces anciens commerciaux, comptables ou juristes mettent leurs compétences professionnelles au service de l'association et de son dirigeant.

L'apprentissage d'un habitus gestionnaire ou entrepreneurial s'effectue également à travers les relations tissées par l'« éducateur entrepreneur » avec des acteurs et des institutions du champ économique (principalement les petites ou moyennes entreprises et les artisans positionnés sur le même créneau d'activité que l'entreprise intermédiaire). Les relations avec les acteurs économiques locaux permettent de récupérer gratuitement du matériel ou des locaux, d'assurer des débouchés à la production de l'entreprise intermédiaire grâce à la sous-traitance, et dans certains cas de « placer » des jeunes dans les entreprises après leur passage dans l'entreprise intermédiaire.

C. Une entreprise de légitimation pour répondre aux critiques

Au cours des années 1980 et 1990, la figure de l'« entrepreneur éducateur » fait l'objet d'un travail de légitimation qui vise à contrer les critiques qu'elle reçoit de la part des institutions et des agents du champ économique d'une part, et de ceux du champ de l'action sociale d'autre part :

« Quoi que nous fassions, nous avons tort. Si nous sommes moins chers, nous ne sommes pas crédibles ; sommes-nous plus chers, nous sommes éliminés. Le travail est bien fait : on crie à la concurrence déloyale car l'État nous subventionne et des associations nous gèrent. »⁵³

L'extrait ci-dessus résume bien les difficultés rencontrées par les dirigeants d'entreprises intermédiaires pour légitimer leur immersion dans le champ concurrentiel. Les dirigeants d'entreprises les accusent de concurrence déloyale en raison des crédits d'État dont ils

⁵³ Ces propos sont tenus par un directeur d'entreprise intermédiaire sous statut associatif et rapportés par le journal *Le Monde* du 3 mars 1985.

bénéficient. Ainsi, en août 1985, le Conseil national du patronat français (CNPFF), principale organisation patronale française, produit une note dans laquelle il indique que « le développement excessif de l'économie sociale dans le secteur marchand » menace les entreprises du secteur concurrentiel en raison de la « distorsion de la concurrence » créée par « les avantages financiers et fiscaux » dont bénéficient les entreprises intermédiaires. Sur le plan local, l'hostilité des acteurs économiques se manifeste par les difficultés récurrentes rencontrées par les dirigeants d'entreprises intermédiaires pour faire inscrire leur structure auprès des chambres des métiers et obtenir des prêts bancaires⁵⁴. Pour contrer ces accusations de concurrence déloyale, les promoteurs des entreprises intermédiaires mobilisent deux arguments. Premièrement, ils relativisent l'importance des aides publiques qu'ils perçoivent en avançant qu'elles ne représentent qu'une faible part de leurs ressources, lesquelles sont majoritairement issues des bénéfices de leur activité économique. Deuxièmement, ils mettent en avant la spécificité des chômeurs embauchés : sans qualification, en échec scolaire, illettrés, sortants de prison, toxicomanes, « cas sociaux » etc. Autant de profils que les entreprises ordinaires refusent d'embaucher en raison de leur faible productivité⁵⁵.

La légitimation du mouvement des entreprises intermédiaires auprès des acteurs économiques repose également sur la valorisation des expériences réussies. Dans la presse spécialisée et généraliste, des dirigeants d'entreprises intermédiaires affichent leur conversion à la gestion économique et se donnent l'air de patron d'entreprise. F. Pornon, éducateur dans un club de prévention spécialisé devenu dirigeant d'entreprises intermédiaires devient un représentant du mouvement.

En 1981, il crée une entreprise sous statut associatif, l'Association pour le travail et la formation des jeunes (ATFJ). Un office HLM fournit les premiers chantiers d'entretien d'espaces verts, de travaux de maçonnerie et de sortie de containers à ordures. L'entreprise emploie alors une

⁵⁴ Par exemple, dans le département du Var, les dirigeants d'entreprises font pression sur les chambres consulaires afin qu'elles refusent d'inscrire à leur répertoire des métiers les entreprises intermédiaires qui ont un statut associatif. Les dirigeants d'entreprises intermédiaires interpellent alors le ministre du Commerce et de l'Artisanat qui adresse un courrier au préfet du Var en décembre 1985 pour lui rappeler que la loi autorise les associations à s'inscrire sur les registres des chambres consulaires. Ce rappel montre bien les difficultés auxquelles se heurtent localement les associations dans leur rapport aux acteurs économiques traditionnels (Bailleau, 1986 : 113).

⁵⁵ La tribune publiée par un dirigeant de l'entreprise Astrolabe dans le journal *Le Monde* du 22 juillet 1986 rend bien compte des rapports parfois tendus entre les acteurs du monde économique et ceux des entreprises intermédiaires. L'auteur répond aux accusations de concurrence relayées par le quotidien le mois précédent. Il déconstruit ces accusations en indiquant que les entreprises intermédiaires bénéficient de financements publics limités et dégressifs puis termine sa tribune en interpellant directement les dirigeants d'entreprises capitalistes : « Nos détracteurs, industriels, commerçants, sont-ils prêts à faire fonctionner leur entreprise, encadrement technique mis à part, avec seulement des cas sociaux, délinquants, toxicomanes, sans formation ? »

dizaine de jeunes rémunérés au SMIC horaire sur des contrats de six mois. Afin d'accroître son indépendance vis-à-vis de ses clients publics, F. Pornon oriente l'activité de l'ATFJ vers la sous-traitance industrielle. Plusieurs ateliers sont créés : l'un d'eux confectionne des vêtements commercialisés par l'entreprise Décathlon, l'autre fabrique des composants électroniques, un troisième se spécialise dans la fabrication de pièces en fibre de verre, en carbone et kevlar. L'entreprise répare également près d'un millier de minitels collectés tous les mois dans la région et produit des meubles de cuisine sur mesure en acier.

Fort du succès économique de l'ATFJ, F. Pornon est régulièrement sollicité par la presse qui dresse de lui un portrait élogieux⁵⁶ et détaille les performances économiques de son entreprise. Dans le journal *Le Monde* du 12 mars 1988, F. Pornon indique que l'ATFJ affiche un chiffre d'affaires de 6,5 millions de francs en 1987. L'entreprise associative a certes perçu 700 000 francs de subventions mais son directeur précise qu'elle a « aussi payé 1,5 million de TVA ». En 1988, l'ATFJ regroupe deux Sociétés à responsabilité limitée (SARL) et emploie 82 personnes, dont 52 chômeurs orientés sur critères sociaux. Son directeur multiplie les partenariats avec les acteurs économiques et bancaires (un accord avec l'entreprise Saint-Gobain lui permet par exemple d'obtenir des prêts bancaires à taux bonifiés). Sept ans plus tard, les effectifs ont plus que doublé : l'ATFJ emploie 180 personnes, dont la moitié de permanents-encadrants. Dans la presse, F. Pornon loue les vertus du marché, de l'innovation et de la concurrence qui obligent les entreprises intermédiaires à être compétitives. Selon lui, « c'est avec un bon support économique que l'on fait du meilleur social ». Autrement dit, l'inscription de l'entreprise intermédiaire dans le secteur marchand concurrentiel est une condition de l'efficacité de sa mission sociale.

D'un autre côté, les représentants des entreprises intermédiaires ne revendiquent pas la rationalité instrumentale qui caractérise la figure du patron d'entreprise. Dans leurs discours, l'accent porté sur la dimension économique et commerciale s'accompagne systématiquement d'une valorisation de la mission sociale remplie par la structure. L'immersion dans le marché s'effectue au nom de valeurs et d'objectifs qui distinguent les « éducateurs entrepreneurs » des

⁵⁶ Un article du journal *Le Monde* du 12 décembre 1987 intitulé « Les entreprises innovent et les travailleurs sociaux se convertissent à la gestion » est en grande partie consacré à F. Pornon. L'article fait le parallèle entre son « allure d'éducateur spécialisé », son « style de bretteur, toujours prêt à en découdre pour une cause jugée perdue » et son comportement de « véritable chef d'entreprise continuellement à l'affût de la bonne affaire et capable d'imaginer, sur le champ, le montage inventif qu'il fallait ». Dans un entretien, un enquêté qui l'a connu le décrira comme le « profil typique de l'éducateur spécialisé avec cheveux longs devenu patron fondu de business plan ».

dirigeants d'entreprises ordinaires dont la première préoccupation est la recherche de profit. Les compétences en gestion des « éducateurs entrepreneurs » ne sont pas mobilisées à des fins d'enrichissement personnel mais mises au service de valeurs plus nobles. Ainsi, « entreprendre n'est plus perçu comme un moyen d'extorquer de la plus-value au profit du capital. C'est une solution à la fois plus juste et plus efficace pour lutter contre les exclusions et les inégalités » (Ehrenberg, 1994). Dans cette perspective, l'entreprise passe d'un objet de critique à celui d'instrument de solidarité et d'insertion des individus au sein d'une collectivité. Plus globalement, le travail est présenté comme un moyen d'apprentissage, un support de resocialisation, un facteur d'épanouissement et d'émancipation et donc un objet d'investissement légitime pour des travailleurs sociaux.

La figure de l'« éducateur entrepreneur » demeure compatible avec les valeurs de l'éducation spécialisée dont les agents plutôt de gauche et issus de familles de fonctionnaires mettent en avant leur désintéressement et leur don de soi. Ce travail de légitimation est d'autant plus nécessaire que le développement des entreprises intermédiaires soulève des critiques de certains acteurs associatifs de l'action sociale, pour qui la conversion d'éducateurs spécialisés en dirigeants d'entreprise est contre-nature.

Conclusion de la section

Pour faire face aux critiques dont ils font l'objet, les dirigeants d'entreprises intermédiaires se dépeignent en « éducateurs entrepreneurs », une figure professionnelle protéiforme, qui combine des caractéristiques symboliques et des dispositions professionnelles empruntées à la figure du dirigeant d'entreprise et à celle du travailleur social. La combinaison de ces éléments permet aux promoteurs des entreprises intermédiaires de légitimer leurs activités auprès des acteurs économiques qui les accusent d'amateurisme et de concurrence déloyale et, dans le secteur de l'action sociale, de se démarquer des dirigeants de CAVA en véhiculant une image moderniste de leurs pratiques et de leur organisation.

III. L'institutionnalisation des dispositifs d'insertion par l'économique par différentes administrations de l'État

Cette section analyse l'action des responsables politiques et administratifs qui réglementent les dispositifs de mise au travail, développés parfois dans l'illégalité, souvent à la lisière du droit, par les acteurs associatifs. Elle montre que ces responsables mobilisent des conceptions du travail d'insertion et s'approprient les dispositifs associatifs de mise au travail en fonction d'enjeux qui leur sont propres.

A. Des conceptions et des attentes administratives différenciées en matière d'insertion par l'économique

Au début des années 1980, le développement des entreprises intermédiaires suscite des débats dans le champ de l'action sociale. La thématique de l'« insertion par l'économique » fait l'objet d'un nombre croissant de colloques, de journées d'études et d'articles dans la littérature professionnelle. Les grandes fédérations du secteur de l'action sociale - la FNARS, l'Union des foyers de jeunes travailleurs (UFJT), la Fédération des centres sociaux, de la sauvegarde de l'enfance et l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS) - comptent parmi leurs adhérents des associations qui développent des initiatives qui, pour reprendre une formule consacrée par les acteurs de l'époque, « mélangent le social et l'économique ». Au niveau national, ces acteurs associatifs réunis dans un « collectif insertion » réclament un cadre réglementaire plus adapté aux particularités des entreprises intermédiaires que celui fourni par la circulaire n° 44. Des négociations ont lieu entre le collectif insertion et différentes administrations qui, par le biais de leurs services déconcentrés, financent les initiatives associatives en matière d'insertion par l'économique.

Au sein de la DAS, le bureau chargé de « l'innovation en matière sociale » participe aux négociations. L'administration de l'Action sociale intervient sur les questions d'insertion par l'économique en finançant les dispositifs adossés aux établissements sociaux sur lesquels elle exerce sa tutelle. La seconde administration qui s'implique dans l'élaboration d'une

réglementation spécifique aux entreprises intermédiaire est la Délégation à l'emploi (DE), administration centrale rattachée au ministère du Travail et de l'Emploi. Sa mission « Promotion de l'Emploi » développe une action volontariste tournée vers l'expérimentation et gère différents programmes instaurés dans le cadre de la lutte contre le chômage des jeunes comme les Emplois d'initiative locale (EIL)⁵⁷. La mission finance également des entreprises intermédiaires via une ligne de crédit expérimentale. En juin 1983, le directeur de la mission publie un rapport intitulé « La réinsertion par l'économie » qui plaide pour un renforcement des moyens publics accordés aux entreprises intermédiaires et une coopération accrue entre les administrations impliquées sur les questions d'insertion⁵⁸. Il soutient l'idée d'une réglementation élaborée conjointement par l'administration de l'Action sociale et celle de l'Emploi.

La Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (DIIJ) est la troisième administration qui porte un intérêt aux entreprises intermédiaires. Elle est créée en 1983 à la suite du rapport sur *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* de B. Schwartz⁵⁹. Pour la délégation, les entreprises intermédiaires s'inscrivent en complémentarité des dispositifs en faveur des jeunes chômeurs placés sous sa tutelle comme les missions locales et des Permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO).

Les entreprises intermédiaires constituent progressivement un enjeu d'intervention pour ces trois administrations. Chacune d'elles s'empare de la question de la mise au travail des jeunes chômeurs dits « difficiles » ou « en difficulté », élabore des propositions et se positionne vis-à-vis des représentants associatifs réunis au sein du collectif insertion. Dans un projet de circulaire, la DIIJ propose de placer 10 000 jeunes suivis en mission locale au sein de ces structures (Fleury, 1999 : 68). La mission promotion de l'emploi élabore un autre projet de circulaire où elle prévoit la création de 5 000 postes de travail au sein des entreprises intermédiaires pour 10 000 jeunes par an (Bailleau, 1986 : 65). À travers ces projets de

⁵⁷ Instauré en 1981, le programme EIL prévoit le versement d'une aide de l'État pour développer « des services et des activités qui n'ont été jusqu'à présent pris en compte ni par les services publics ni par les entreprises à but lucratif ». Les emplois sont créés principalement par des associations et réservés à des chômeurs. Près de 6 000 emplois sont créés dans le cadre de ce programme en 1985 (Marchal, 1986).

⁵⁸ Le rapport constate que « si les administrations s'engagent, c'est toujours sur la base d'une interprétation des textes ou bien dans le cadre d'actions expérimentales », c'est pourquoi « il est temps que les pouvoirs publics fassent quelque chose car l'idée de réinsertion n'est toujours pas reconnue de façon officielle » (Fleury, 1999 : 66).

⁵⁹ Bertrand Schwartz est un ancien résistant, ancien élève de polytechnique et ingénieur au corps des Mines. Créateur de la revue *Education permanente*, il dirige plusieurs organisations dans le champ de la formation puis devient conseiller technique au ministère de l'Éducation nationale. Son rapport qui traite principalement de l'articulation entre formation et emploi ne mentionne à aucun moment l'existence des entreprises intermédiaires.

réglementation, chaque administration tente de faire valoir sa propre vision de l'insertion par l'économique et d'étendre sa tutelle sur ces dispositifs.

Finalement, deux circulaires sont publiées à quelques mois d'intervalle. Leur comparaison montre que la question de l'insertion par le travail fait l'objet d'attentes et d'enjeux spécifiques à chaque administration. L'administration de l'Emploi, la DIIJ et l'administration de l'Action sociale formalisent des définitions concurrentes de l'insertion par l'économique qui renvoient à des approches divergentes des populations mises au travail, des statuts juridiques des dispositifs, et des pratiques au sein des entreprises intermédiaires.

Une première circulaire interministérielle instaure un « programme expérimental de soutien aux entreprises intermédiaires »⁶⁰. Les témoignages recueillis pendant l'enquête indiquent que l'administration de l'action sociale participe à l'élaboration des premières versions du texte. Mais sa rédaction finale est le fait du cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et des fonctionnaires de la délégation à l'emploi et de la DIIJ (Fleury, 1999 : 69-70). Les entreprises intermédiaires sont présentées comme des dispositifs complémentaires aux mesures de lutte contre le chômage des jeunes gérées par le ministère de l'Emploi. Elles ciblent une population restreinte : la frange des chômeurs de 18 à 25 ans dont les difficultés d'insertion sont telles qu'ils ne peuvent bénéficier des stages de formation professionnelle ou des contrats de formation en alternance⁶¹. Leur passage dans les entreprises intermédiaires se limite à quelques mois, le « temps nécessaire à l'acquisition des capacités permettant d'améliorer leur chance d'accès à l'emploi ou à une formation qualifiante »⁶².

La circulaire affirme la « double nature » des entreprises intermédiaires : d'un côté, elles assurent « une fonction d'insertion des jeunes », de l'autre, elles sont de « véritables entreprises » qui « produisent des biens et des services aux conditions du marché », sont « soumises aux contraintes normales de la vie économique et aux obligations qui s'appliquent à toute entreprise » (viabilité économique, respect de la législation sur les entreprises, recours

⁶⁰ Circulaire du 25 avril 1985 relative au programme expérimental de soutien aux entreprises intermédiaires.

⁶¹ La circulaire indique que les entreprises intermédiaires ont pour fonction de « compléter le dispositif » des politiques de l'emploi. Elles travaillent en collaboration étroite avec les dispositifs d'insertion récemment créés et financés par l'administration de l'emploi : les Permanences d'accueil et d'orientation (PAIO), les missions locales. Excepté le critère d'âge, la circulaire se refuse à définir plus précisément les jeunes accueillis en entreprise intermédiaire. Il s'agit d'accueillir « de manière générale » les « jeunes sans emploi n'ayant pu trouver de place depuis de nombreux mois dans aucune filière d'insertion ou de formation ».

⁶² Circulaire du 25 avril 1985 relative au programme expérimental de soutien aux entreprises intermédiaires.

au contrat de travail salarié, intégration dans le tissu économique local). Le programme prend la forme d'un appel à projet : après instruction du dossier de candidature, l'administration attribue des subventions aux associations gestionnaires d'entreprises intermédiaires. Si l'instruction des dossiers est réalisée par les services des administrations de l'Emploi et de l'Action sociale, les crédits dépendent du budget du ministère de l'Emploi.

La mise en place d'un système de financement dégressif et l'imposition d'objectifs de rentabilité constitue un autre indice de la domination du ministère de l'Emploi sur l'administration de l'Action sociale. Les entreprises intermédiaires doivent élaborer une stratégie économique afin de bénéficier d'un « taux de ressources propres » d'au moins 50 % après trois ans de fonctionnement. Autrement dit, les revenus tirés de la commercialisation de la production doivent égaler les financements publics. La circulaire encourage la réalisation d'études de marché par les services de l'administration du ministère de l'Emploi lors de l'instruction des dossiers. Enfin, la circulaire « incite » les dirigeants d'entreprises intermédiaires à renoncer au statut associatif pour adopter, « en régime de croisière », un statut de société commerciale.

Cette première circulaire positionne les entreprises intermédiaires dans les politiques de l'emploi et insiste sur leur dimension économique (objectif de rentabilité économique, dégressivité des subventions, respect de la fiscalité sur les entreprises, etc.). Elle amène le ministère des Affaires sociales et son administration, la DAS, à réaffirmer son rôle dans la production des politiques d'insertion par l'économie en publiant son propre texte trois mois plus tard⁶³. Il n'y est plus question d'entreprise intermédiaire ni de lutte contre le chômage mais « d'insertion par l'économie » et de « nouvelle forme d'action sociale ». De même, les populations concernées ne sont plus les jeunes chômeurs mais les catégories de publics traditionnellement pris en charge dans les établissements sociaux sur lesquels l'administration de l'Action sociale exerce sa tutelle : des individus connaissant des « handicaps sociaux (...) pour qui l'absence d'emploi est liée à des difficultés d'insertion plus globales (...) cumulant les échecs : marginaux, ex-toxicomanes, sortants de prison ou d'hôpitaux psychiatriques, et que l'on retrouve dans les centres d'hébergement et les clubs de prévention »⁶⁴. Contrairement au

⁶³ La circulaire n°85-13 du 15 juillet 1985 « fixe les nouvelles règles d'intervention du ministère » en direction des structures d'insertion par l'économie. Ce texte s'inscrit dans le prolongement de la circulaire 44 de 1979 sans s'y substituer pour autant.

⁶⁴ Circulaire n°85-13 du 15 juillet 1985 qui « fixe les nouvelles règles d'intervention du ministère » en direction des structures d'insertion par l'économie.

texte précédent, la DAS ne fixe pas de critères en contrepartie de ses financements. Les associations gestionnaires de dispositifs d'insertion par l'économique ne sont pas contraintes d'utiliser des contrats de travail, aucune limite n'est fixée à la durée du passage en dispositif.

Christine est responsable du bureau chargé de « l'innovation en matière sociale »⁶⁵ qui suit les questions relatives à l'insertion par l'activité économique à la DAS. Pour elle, la circulaire publiée par son administration comble les problèmes soulevés par la circulaire élaborée par le ministère de l'Emploi. Les attentes de ce dernier en matière de rentabilité sont trop élevées pour de nombreuses structures adossées à un établissement social et qui mettent au travail les « publics les plus en difficulté ». À travers cette circulaire, l'administration de l'Action sociale réaffirme son soutien à ces structures qui ne bénéficieront pas des financements prévus par le programme expérimental. La restriction de l'accès aux dispositifs à des jeunes chômeurs (18-25 ans) évince les catégories de publics traditionnellement accueillis dans les établissements sociaux et médico-sociaux :

« À la DAS, on aurait aimé que la première circulaire, celle du 25 avril soit différente (...) qu'elle ne soit pas ciblée uniquement sur les jeunes. Et qu'il y ait suffisamment d'argent pour que les publics en grande difficulté puissent y avoir accès. Mais c'est le cabinet de l'emploi qui avait la main. Du coup on a fait notre propre circulaire (...). On apportait des financements pour les publics les plus en difficulté. (...) Pourquoi s'arrêter à 25 ans ? On savait bien que dans nos structures, dans les CHRS, il y avait des gens plus âgés. Beaucoup de public lourd, de toxicomanes. » (Christine, fonctionnaire à la DAS, chargée de l'insertion par le travail, entretien réalisé le 27 juin 2014.)

L'analyse comparative des deux circulaires met en lumière les enjeux propres aux deux administrations engagées dans la production des politiques d'insertion par l'économique. Chaque administration intervient en fonction d'objectifs spécifiques à son domaine de compétence. En définissant les entreprises intermédiaires comme des instruments de lutte contre le chômage des jeunes, le ministère de l'Emploi légitime sa tutelle sur le dispositif. Pour le ministère des Affaires sociales, l'insertion par l'économique ne se limite pas aux entreprises intermédiaires mais inclut d'autres dispositifs qui accueillent les populations les plus

⁶⁵ Ce bureau fait partie de la sous-direction de la Famille, de l'Enfance et de la Vie Sociale au sein de l'administration centrale du ministère des Affaires sociales.

« handicapées » et ne parviennent pas à satisfaire au critère de rentabilité du ministère de l'Emploi. Beaucoup d'entre eux sont des centres d'adaptation à la vie active ou des unités de production adossées à un établissement social.

La dispersion des interventions administratives a pour effet d'accentuer la polarisation de l'espace des structures d'insertion par l'économique que l'enquête de F. Bailleau avait permis de mettre en lumière. D'un côté, les dispositifs conventionnés comme les entreprises intermédiaires et financés par l'administration de l'emploi en contrepartie de critères précis (usage du salariat, taux élevé de rentabilité, vente de la production sur le marché, etc.). L'insertion est une période transitoire au cours de laquelle les jeunes chômeurs peu productifs, qui n'ont pas accès aux dispositifs de formation ou de stage, sont salariés au sein de « véritables entreprises ». Le passage en entreprise intermédiaire doit leur permettre d'acquérir des compétences et ainsi faciliter leur chance de retrouver un emploi ordinaire. De l'autre, les dispositifs financés par l'administration de l'Action sociale qui conçoit l'insertion par l'activité comme un « réentraînement à l'effort », un « éveil professionnel » pour des individus caractérisés par des déficiences d'ordre social et/ou psychologique. Ces dispositifs adossés dans la plupart des cas à des établissements sociaux relèvent de la réglementation particulièrement souple de la circulaire de 1979 relative à « l'organisation du travail des handicapés sociaux ». L'organisation du travail et le montant des rétributions des travailleurs sont très définis par les dirigeants associatifs.

B. Des effets de l'alternance politique : légalisation des associations intermédiaires et fin de l'expérimentation des entreprises intermédiaires

Le programme expérimental de soutien aux entreprises intermédiaires prend fin brusquement, dix-huit mois après sa mise en place, victime de l'alternance politique. P. Séguin, nommé ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, et N. Catala, secrétaire d'état à la Formation Professionnelle, justifient leur décision de mettre fin au programme en insistant sur le fait que les objectifs quantitatifs sont loin d'être atteints. En un an, seulement 1 200 jeunes ont été embauchés dans 150 organisations labellisées entreprises intermédiaires, au lieu des 10 000 prévus. Au-delà de cet argument officiel, plusieurs témoignages recueillis au cours de l'enquête évoquent un arbitrage budgétaire défavorable aux entreprises intermédiaires. En quête

de crédits disponibles, le cabinet du nouveau ministre mobilise les crédits non consommés du programme expérimental pour financer certaines mesures de son plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes prévu pour l'automne 1986⁶⁶. Si le système de conventionnement et les financements étatiques sont abrogés⁶⁷, les entreprises intermédiaires bénéficient des dispositions du plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes. Elles sont exonérées de cotisations sociales lorsqu'elles embauchent des jeunes en contrat de qualification ou d'adaptation. Par ailleurs, certaines d'entre elles continuent de percevoir des subventions d'autres administrations (par exemple, le ministère de la Justice leur octroie des financements lorsqu'elles recrutent d'anciens détenus). Toutefois, le désengagement de l'État conduit nombre d'entre elles à cesser leurs activités.

Les entreprises intermédiaires qui parviennent à survivre compensent l'absence des crédits d'État par des financements d'organismes privés comme Promofaf, l'Organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) du secteur social et médicosocial⁶⁸, ou la Fondation de France. Cette dernière octroie des aides directes, ponctuelles ou sous la forme de subventions, aux entreprises intermédiaires de taille modeste et à la santé financière précaire. Pour les entreprises en bonne santé financière et au potentiel de développement important, la Fondation de France propose des produits financiers et des garanties d'emprunt bancaire afin qu'elles renforcent leurs fonds propres, investissent et développent leur activités commerciales⁶⁹.

Lorsqu'il met fin à l'expérimentation sur les entreprises intermédiaires, le cabinet de P. Séguin s'intéresse à une autre forme d'initiative associative, les associations à prêt de main-

⁶⁶ Sur les 50 millions de francs prévus dans le cadre du programme, 12,5 avait été dépensés au second semestre 1985. Le semestre suivant, ces dépenses s'élevaient à 25 millions alors que les crédits budgétés pour le programme passaient à 100 millions. Ce qui fait dire à N. Catala quelques années plus tard : « Cela représentait des sommes considérables par poste créé ! C'est pourquoi nous avons choisi de tirer le meilleur parti de ces ressources en les allouant à un nouveau dispositif de formation en alternance qui, dès 1987, bénéficiaient à 600 000 jeunes en difficulté ». (Citation extraite du journal *Le Monde* du 4 mai 1994.)

⁶⁷ Voir la circulaire du 29 septembre 1986 qui prévoit l'arrêt du programme de soutien aux entreprises intermédiaires.

⁶⁸ Un OPCA est une structure agréée par l'État afin de collecter des fonds auprès d'entreprises d'un secteur d'activité particulier et de financer des actions de formation professionnelle. Promofaf octroie 13,5 millions de francs à des entreprises intermédiaires que l'organisme prélève sur des budgets non utilisés, initialement consacrés à la formation des jeunes en alternance.

⁶⁹ Le programme « entreprendre » de la Fondation de France soutien une centaine d'entreprises intermédiaires pour un montant de 8,2 millions de francs. Son responsable, J-C. Fages, indique qu'à « certaines entreprises intermédiaires, que nous appelons les majors, nous proposons maintenant des produits financiers pour renforcer les fonds propres ou accompagner des opérations de crédit. Pour les autres, nous avons un guichet social d'aides et de subventions ». Il poursuit en indiquant que ces majors correspondent aux entreprises « dont les dirigeants, anciens travailleurs sociaux, ont adopté des pratiques gestionnaires semblables à celles des dirigeants d'entreprises lucratives classiques. Il convient de les distinguer de celles en mauvaise santé financière et devant " être portées à bout de bras " » (cité par le journal *Le Monde* du 03/02/1988).

d'œuvre, qui se développent au début des années 1980. Dans plusieurs bassins d'emploi en proie à la désindustrialisation, des syndicalistes, des élus locaux et des professionnels du secteur de la formation impliqués dans le reclassement des ouvriers licenciés, souhaitent fournir à ces derniers, arrivés au terme de leurs droits à l'indemnisation chômage, une activité rémunérée afin qu'ils ne dépendent pas uniquement de l'aide sociale dispensée ponctuellement par les services sociaux des municipalités⁷⁰.

Au début des années 1980, J-R. Marsac est conseiller municipal encarté au Parti Socialiste et directeur d'un centre de formation à Redon, un bassin d'emploi particulièrement touché par les fermetures d'usines et où le chômage ouvrier croît rapidement. En 1983, il participe à la création d'une des premières associations de prêt de main-d'œuvre. Pour lui, la démarche qui conduit à la création d'Aide Emploi Service ne s'inscrit pas dans une logique d'« insertion », mais de « développement local et de mobilisation territoriale et de reconstitution de droits sociaux (...) l'objectif était de cumuler suffisamment d'heures de travail pour les (*les chômeurs*) renvoyer vers les Assédics (...). Et, pour le faire, on mobilise les collectivités locales et les entreprises : vous avez des gens à remplacer pendant l'été, pour des arrêts de travail divers et variés, les jobs d'été » (J-R. Marsac, Conseiller municipal Parti Socialiste et directeur d'une association intermédiaire, entretien réalisé le 18 juin 2013).

Dans la première moitié des années 1980, des associations de prêt de main-d'œuvre se développent, disséminées sur l'ensemble du territoire, comme dans le cas des entreprises intermédiaires. Dans la plupart des cas, la mobilisation des collectivités locales et des entreprises est d'autant plus aisée que les instigateurs des associations de prêt de main-d'œuvre sont des élus locaux ou des cadres de la fonction publique. Le prêt de main-d'œuvre pratiqué par ces associations est illégal mais l'administration du travail tolère ces pratiques en raison de la situation socio-économique dégradée des territoires sur lesquels elles s'inscrivent et du consensus local sur lequel elles reposent⁷¹.

⁷⁰ À cette époque, le Revenu minimum d'insertion (RMI) n'est pas encore instauré. Les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'indemnisation chômage ne disposent alors d'aucun revenu.

⁷¹ Par exemple, au conseil d'administration de l'association redonnaise Aide Emploi Service siègent des représentants de six communes voisines et des organisations syndicales, ce qui fait dire à J-R. Marsac que l'action de l'association fait l'objet d'un « consensus territorial ».

L'important relais médiatique dont bénéficie Aide Emploi Service contribue fortement à faire connaître les associations de prêt de main-d'œuvre et se rencontrer leurs initiateurs⁷². Fin 1984, 27 associations de prêt de main-d'œuvre créent la coordination des associations d'aide au chômeur (COORACE) et élisent J-R. Marsac à sa présidence. L'année suivante, le premier congrès national rassemble 120 participants et la coordination s'organise en six grandes régions. Le premier objectif des membres du COORACE est de bénéficier d'un cadre réglementaire qui sorte les associations de prêt de main-d'œuvre de l'illégalité. Leurs revendications rencontrent un écho favorable auprès du nouveau ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi, P. Séguin. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer l'intérêt du nouveau ministre pour ce dispositif. Le cabinet de P. Séguin voit dans les associations à prêt de main-d'œuvre un dispositif de mise au travail moins coûteux que les entreprises intermédiaires⁷³. Il envisage également de cantonner ce dispositif à des activités non-concurrentielles avec les entreprises du secteur marchand. Il s'agit de ne pas susciter d'accusation de concurrence déloyale de la part du patronat comme ce fut le cas pour les entreprises intermédiaires.

Surtout, les associations à prêt de main-d'œuvre sont en adéquation avec la vision et les objectifs du cabinet du ministre en matière de lutte contre le chômage. P. Séguin souhaite en effet développer les « alternatives positives à l'emploi »⁷⁴ dans le secteur non-marchand⁷⁵ (Laville & Ème, 1988). Dans cette perspective, il ne s'agit plus pour l'État de financer des emplois comme le faisait le gouvernement précédent avec les entreprises intermédiaires, mais de solvabiliser des activités qui ne sont pas déjà prises en charge par les entreprises et les administrations publiques et de les faire réaliser de manière occasionnelle et temporaire par des chômeurs.

⁷² Plusieurs articles se succèdent dans la presse régionale (*Ouest France*) et nationale (*le Matin de Paris*). La médiatisation des activités de l'association culmine avec l'invitation en octobre 1984 de ses dirigeants dans l'émission télévisée « Droit de Réponse » et diffusée à une heure de grande écoute (le samedi à 20h30), sur le thème alors en vogue de la « nouvelle pauvreté ».

⁷³ Les aides accordées par le ministère de l'Emploi aux associations de prêt de main-d'œuvre ne reposent dans un premier temps que sur des exonérations de cotisations sociales sur les salaires des personnes mises à disposition et un régime fiscal particulier, celui des associations d'intérêt général sans but lucratif qui leur permet d'être exonérées d'impôt sur les sociétés, de la TVA, de la taxe professionnelle et d'apprentissage.

⁷⁴ Propos de P. Séguin, rapportés dans le journal *Le Monde* du 10/03/1987.

⁷⁵ A son arrivée au ministère de l'Emploi, P. Séguin commande plusieurs études sur cette thématique. La première étude a pour objectif « d'inventorier les nouveaux secteurs qui seraient susceptibles, sous des conditions à définir, d'offrir des perspectives d'activité » (Dalle, 1987). Les initiateurs des associations intermédiaires seront systématiquement consultés par les auteurs de ces rapports. En parallèle à cette politique de traitement social du chômage, Séguin met en place un programme d'actions libérales de dérégulation du marché du travail, à commencer par la suppression administrative de licenciement.

Au milieu de l'année 1986, le cabinet de P. Séguin entame des négociations avec les membres du COORACE afin d'élaborer une réglementation spécifique à ce dispositif. En 1987, les associations à prêt de main-d'œuvre, rebaptisées « associations intermédiaires » (AI), sont reconnues par la loi⁷⁶. Leur fonctionnement est précisé dans les décrets d'application élaborés en concertation avec les représentants des associations intermédiaires réunis au sein du COORACE⁷⁷. Afin de ne pas s'attirer l'opposition des représentants des entreprises privées lucratives et des syndicats de salariés, le gouvernement encadre strictement les « activités nouvelles » sur lesquelles se positionnent les AI. Ainsi, « est nouvelle l'activité dans le secteur marchand, qui ne peut être exercée dans des conditions de rentabilité minimale par aucune entreprise (...) de même s'agissant d'un service public, est nouvelle l'activité correspondant à des tâches qui ne justifient ni le recours à une entreprise, ni le recrutement d'agents supplémentaires »⁷⁸. Les activités réalisées par les salariés mis à disposition, sont ainsi censées répondre à des « besoins non satisfaits », qui, faute de rentabilité, ne sont assurés ni par les entreprises privées ni par les administrations publiques.

La mise au travail dans les AI s'effectue par le biais de deux contrats : le contrat de travail - à durée déterminée ou indéterminée à temps partiel – conclu entre l'association intermédiaire et les chômeurs ; le contrat de mise à disposition entre l'association intermédiaire et l'utilisateur (entreprise, employeur public ou particulier) qui achète une prestation (entretien et nettoyage de locaux, etc.). La mise à disposition pratiquée s'effectue à titre onéreux mais à but non lucratif : les activités réalisées par les travailleurs sont facturées aux utilisateurs mais l'association intermédiaire ne réalise pas de profit. L'association intermédiaire doit assurer un « encadrement » et un « accompagnement » des salariés mis à disposition. Cette particularité rapproche les AI du travail de socialisation à la discipline d'entreprise effectué auprès des jeunes chômeurs dans les entreprises intermédiaires. Ainsi, les permanents des AI doivent

⁷⁶ En raison de l'opposition des libéraux de son propre parti à sa politique de traitement social du chômage, Séguin joue la stratégie du cavalier législatif qui consiste à dissimuler un article de loi contesté (celui portant sur la création des associations intermédiaires) parmi un ensemble de mesures hétérogènes afin de ne pas éveiller l'attention des parlementaires susceptibles de s'y opposer. L'article portant sur les associations intermédiaires est « noyé » parmi les articles de la loi « portant diverses mesures d'ordre social » votée le 30 décembre 1986.

⁷⁷ Lors de notre entretien, J-R Marsac, le premier président de la COORACE précise : « chose importante : on a été complètement associé à l'écriture des décrets et des circulaires, on avait organisé un groupe de travail qui se réunissait au parlement avec le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, et on participait à l'écriture des décrets et circulaires et on discutait point à point » (entretien réalisé le 18 juin 2013).

⁷⁸ Cette citation et celles qui suivent sont extraites de la circulaire 3 mai 1987 relative à l'agrément et au développement des associations intermédiaires. La loi du 29 juillet 1998, supprime la clause de non concurrence appliquée aux activités des AI. Celles-ci auront alors le droit d'intervenir dans l'ensemble des secteurs d'activité, même ceux qui font déjà l'objet d'intervention de la part d'entreprises.

« veiller à ce que le salarié respecte ses obligations (présence sur le lieu de travail, ponctualité...) mais aussi assurer l'accompagnement psychologique et le soutien à la réinsertion de personnes qui ont des difficultés d'insertion sociale provoquées ou aggravées par le chômage »⁷⁹.

À la fin des années 1980, les dispositifs associatifs de mise au travail font l'objet de processus d'institutionnalisation différents qui témoignent des stratégies politico-administratives divergentes en matière de politique d'emploi et de lutte contre le chômage. Les associations intermédiaires bénéficient d'une reconnaissance législative (elles sont inscrites dans le code du travail) et font l'objet d'un programme d'action. Le cabinet du ministre de l'Emploi entend faire de ce dispositif un instrument important de sa politique en direction des chômeurs de longue durée. Il demande aux préfets de nommer un fonctionnaire chargé d'animer la « politique des activités nouvelles » dans chaque département. Il s'agit de favoriser « la mise en place rapide d'un réseau d'associations intermédiaires, avec pour objectif la création d'une association par canton afin que l'ensemble du territoire national soit couvert et que puisse émerger un nombre important d'heures de travail correspondant à des activités nouvelles »⁸⁰. Conséquence de ce volontarisme politico-administratif, le nombre d'association intermédiaires croît rapidement : de 220 structures en 1987, leur nombre passe à 850 en 1990.

Conclusion du chapitre 1

- *Du clivage au sein de l'espace associatif de la mise au travail...*

Ce chapitre met en lumière une série de clivages qui structurent les rapports de force, les oppositions et les alliances entre les différents acteurs et institutions impliqués dans la production de l'insertion par l'économique.

Le premier clivage se manifeste au sein du secteur associatif. Depuis la fin des années 1960, des associations gestionnaires d'établissements sociaux (clubs de prévention, foyers d'hébergement, internats éducatifs, etc.) mettent au travail les populations qu'elles prennent en

⁷⁹ Circulaire 3 mai 1987 relative à l'agrément et au développement des associations intermédiaires.

⁸⁰ Circulaire du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi du 3 mai 1987 portant sur l'agrément et le développement des associations intermédiaires.

charge dans des Centres d'adaptation à la vie active (CAVA). Les travailleurs assurent l'entretien du patrimoine de l'association, gratuitement ou en contrepartie d'une faible rétribution. L'administration du ministère des Affaires sociales incite les associations placées sous sa tutelle à développer ces dispositifs qu'elle finance seule. Responsables administratifs et dirigeants associatifs partagent alors une même vision de la mise au travail, qu'ils appréhendent comme un support à l'établissement d'une relation éducative et à l'apprentissage de normes comportementales, et des populations prises en charge, caractérisées par leur déficience socio-psychologique.

Profitant du cadre réglementaire souple élaboré par l'administration de l'Action sociale, quelques associations adoptent progressivement des modalités de fonctionnement proches de celles d'une petite entreprise : adoption d'un statut d'entreprise commerciale en remplacement du statut associatif, salarisation des travailleurs, application des conventions collectives de branches, respect de la fiscalité des entreprises, accession au système bancaire, etc. Les dirigeants de ces « entreprises intermédiaires » élaborent une conception concurrente de la mise au travail. Celle-ci est moins considérée comme un support de remobilisation sociale que comme une activité professionnelle provisoire aux cours de laquelle les salariés font l'apprentissage de savoir-faire techniques et dont la finalité est de favoriser leurs chances d'accéder à un emploi ordinaire.

Les travailleurs sociaux devenus dirigeants d'entreprises intermédiaires mènent une entreprise de légitimation de leur nouvelle position professionnelle, celle de l'« éducateur entrepreneur » placé à l'interface entre le monde de l'intervention sociale et le secteur économique. Ils tentent de désamorcer les critiques dont ils sont les objets en élaborant une nouvelle conception de l'insertion par l'économique tournée vers la réalisation d'un travail salarié en entreprise et dont la finalité est d'organiser la transition des chômeurs vers le marché du travail.

- ... *Aux définitions concurrentes de l'insertion par l'économique dans l'espace politico-administratif :*

Au ministère de l'Emploi, on suit avec intérêt le développement des entreprises intermédiaires. Ses fonctionnaires souhaitent intégrer l'insertion par l'activité économique dans leurs programmes de lutte contre le chômage des jeunes. Ils voient dans les entreprises intermédiaires un dispositif complémentaire aux dispositifs de stage existants, mais dont la

finalité est identique : aménager une période de travail transitoire afin de favoriser l'accès à un emploi ordinaire.

Au tournant des années 1980, deux définitions concurrentes s'affrontent au sein de l'espace administratif. Là où l'administration de l'Action sociale conçoit l'insertion par l'activité comme un « réentrainement au travail » réservé à des « handicapés sociaux » adultes, l'administration de l'Emploi lui assigne un objectif de réinsertion professionnelle pour des jeunes peu ou pas qualifiés. Ces conceptions différentes de l'insertion par l'économie renvoient aux intérêts spécifiques à chaque administration et aux missions que leur assignent les dirigeants politiques : prendre en charge les handicapés sociaux, lutter contre le chômage des jeunes.

Ces définitions administratives concurrentes se superposent au clivage interne à l'espace associatif de la mise au travail dont elles sont en partie les produits. En effet, des rapports étroits se nouent entre les responsables administratifs et les représentants associatifs, les premiers s'appuyant sur les seconds pour élaborer la réglementation des dispositifs et négocier leur financement⁸¹. Ainsi, la réglementation sur les entreprises intermédiaires élaborée par le ministère de l'Emploi s'appuie sur les principes d'action formalisés par les dirigeants de ces structures, témoignant ainsi d'une convergence des attentes et des intérêts entre les acteurs des deux secteurs.

Ce chapitre montre qu'en matière d'insertion par l'activité économique, les pratiques différenciées entre associations ont suscité des interventions administratives concurrentes, dont l'effet a été d'accentuer, en retour, les divisions au sein de l'espace associatif. L'action administrative a pour conséquence directe d'inscrire les structures associatives dans des réglementations et des circuits de financement distincts, et de leur assigner des objectifs différents.

Enfin, ce chapitre montre que le développement d'une action associative dépend en premier lieu de sa compatibilité avec les représentations des décideurs politiques en matière d'emploi et de gestion du chômage. Ainsi, la décision du cabinet de P. Séguin, ministre des

⁸¹ Les influences croisées entre hauts fonctionnaires et dirigeants associatifs investis dans des fédérations concernent l'ensemble des politiques dont la mise œuvre est dévolue aux associations (Argoud, 1992 ; Lafarge, 2001).

Affaires Sociales et de l'Emploi, de mettre un terme au financement des entreprises intermédiaires et, dans le même temps, de légaliser l'existence des associations de prêt de main d'œuvre (rebaptisées associations intermédiaires) et de les intégrer au sein d'un programme d'action ambitieux reconfigure provisoirement l'espace associatif de la mise au travail. De ce point de vue, le pouvoir politique joue un rôle d'arbitre entre les définitions et les pratiques associatives concurrentes en matière d'insertion par l'économique.

Reste désormais à expliquer comment se structure l'espace de l'insertion par l'économique dans la décennie suivante. Comment se reconfigurent les relations entre les acteurs associatifs engagés dans des activités de mise au travail ? Quelles sont les nouvelles alliances entre leurs représentants ? Ces questions font l'objet du chapitre suivant.

Chapitre 2

La structuration de l'espace de l'insertion par l'activité économique : segmentation, oppositions et stratégies d'alliance

À la fin des années 1980, l'insertion par l'activité économique (IAE) ne fait pas l'objet d'une intervention publique structurée et coordonnée. Ce j'appelle dans le premier chapitre l'espace associatif de la mise au travail regroupe des structures associatives aux modalités de fonctionnement hétérogènes, placées sous la tutelle d'administrations ministérielles différentes. Ces divisions sont le produit de visions concurrentes en matière d'IAE des acteurs associatifs et des responsables politiques et administratifs. Surtout, le poids de l'espace associatif de la mise au travail reste très modeste, tant du point de vue du nombre de dispositifs que du nombre d'individus mis au travail, en comparaison des mesures gouvernementales de formation ou de stage développées à la même période.

Pourtant, au début des années 2000, l'espace associatif de la mise au travail, rebaptisé secteur de l'« insertion par l'activité économique », constitue un pivot des politiques de gestion du chômage. En quinze ans, les structures se sont multipliées. Des instances de pilotage spécifiques ont été instaurées au niveau local et national pour coordonner l'intervention de l'État avec celle des acteurs associatifs. L'objectif de ce chapitre est de rendre compte de cette mise en politique publique de l'espace de l'IAE, d'en analyser les causes et les effets sur les structures d'insertion. Il s'agit de montrer ce que le développement et la structuration de cet espace doivent aux transformations des relations entre les acteurs associatifs, administratifs et politiques qui, dans le premier chapitre, défendaient des orientations concurrentes de l'insertion.

Un premier élément d'explication du développement de l'IAE tient à la transformation des objectifs et des formes des politiques de l'emploi. Bien que cette transformation ait fait l'objet de travaux académiques variés, ceux-ci mettent tous en évidence l'avènement d'une nouvelle manière d'interpréter l'absence d'emploi et de penser les réponses politiques à lui

apporter. La fin des années 1980 est marquée par l'abandon progressif de l'idéal éducatif qui caractérise jusqu'ici la logique d'intervention des politiques d'insertion (Guyennot, 1998 ; Ébersold, 2001 ; Mauger 2001). Celle-ci appréhendait l'absence d'emploi comme le résultat d'un défaut de formation des jeunes chômeurs et s'organisait autour d'un vaste ensemble de mesures et de dispositifs visant leur qualification. La gestion de l'absence d'emploi consiste alors à pallier les dysfonctionnements de l'institution scolaire par la mise en place de dispositifs de formation en alternance dont l'objectif est de favoriser l'obtention d'une qualification par les jeunes chômeurs devenus des stagiaires de la formation professionnelle (Tanguy, 1986 ; Rose, 1998).

À ce premier âge de l'insertion dont « le stage est le pivot » (Mauger, 2001 : 7) et la qualification le remède, succède progressivement un nouveau cadre d'interprétation de l'absence d'emploi. Celle-ci est moins pensée comme le résultat de l'inadéquation du marché des titres scolaires aux compétences professionnelles recherchées par les entreprises, que comme le produit de l'inemployabilité des chômeurs, c'est à dire de leur manque de dispositions au travail en entreprise. Les politiques d'insertion deviennent moins des instruments de qualification et davantage des dispositifs de mise au travail de populations dont il s'agit de renforcer l'employabilité en inculquant des normes comportementales. Le nouveau cadre institutionnel qui se met en place à la fin des années 1980 va alors reposer sur la multiplication de dispositifs de mise en situation de travail via la généralisation de nouvelles formes de contrat de travail à durée déterminée et à temps partiel, les contrats aidés (Bresson, Autès, 2000 ; Colomb, 2012). « La mise au travail (via la généralisation des alternatives au salariat) devient le nouveau pivot de l'insertion » (Mauger, 2001 : 7). Ce changement de signification de la notion d'insertion s'accompagne d'une redéfinition des populations à insérer. Initialement liées à la question de l'accès à l'emploi des jeunes marginalisés par l'institution scolaire, les politiques d'insertion s'étendent à de nouvelles catégories de populations privées d'emploi, en premier lieu les demandeurs d'emploi de longue durée et les allocataires du Revenu minimum d'insertion (RMI) (Guyennot, 2001).

Le développement et l'infléchissement des politiques d'insertion vers la mise au travail résultent de l'imbrication de différents éléments : les conséquences des transformations macro-économiques sur la structure du marché de l'emploi mesurées par les appareils statistiques, et plus particulièrement le développement du taux de chômage de longue durée qui s'impose

comme une catégorie d'actions publiques au mitan des années 1980 (Demazière 1992, Gautié, 2002).

Si l'accroissement du chômage de longue durée contribue à inscrire les politiques d'insertion au centre des préoccupations gouvernementales en matière d'emploi, celles-ci doivent également leur développement à la mobilisation d'une « nébuleuse réformatrice » (Topalov, 2001) composée d'acteurs issus d'espaces sociaux divers : intellectuels, journalistes, dirigeants associatifs, responsables politiques, hauts fonctionnaires. Nombre de travaux rendent compte de ces mobilisations, de leur sous-bassement idéologique et de leur contribution à l'avènement de l'exclusion et de l'insertion comme nouvelle catégorie d'interventions étatiques (Guyennot 1998, Frégné, 1999, Lafarge, 2000, Viguié, 2008). Ces travaux mettent en lumière les éléments de socialisation et les référents idéologiques communs à ces réformateurs. Ils fréquentent les espaces de réflexion affiliés au mouvement de la « deuxième gauche⁸² », comme le Club Échange et Projets⁸³. Leurs écrits (rapports administratifs, essais, articles de revue, discours, etc.) fournissent des cadres d'analyse et des recommandations pratiques qui légitiment le développement des politiques d'insertion⁸⁴ et leur mise en œuvre par le secteur associatif. Un trait saillant de leurs analyses est la critique de l'État dont ils dénoncent le centralisme et les rigidités. Selon eux, l'adaptation au problème de l'exclusion implique de s'appuyer sur des politiques sociales décentralisées et sur le dynamisme de la « société civile ». En cela, ces acteurs contribuent à la fois à la construction intellectuelle du problème de l'exclusion et à la légitimation des associations comme nouvelles composantes des politiques d'insertion.

Ces travaux mettent en lumière le renouvellement des enjeux en matière de gestion du chômage et leurs conséquences dans la transformation de l'action publique. À ce titre, ils fournissent un cadre d'interprétation utile pour penser l'émergence d'une action publique en matière d'IAE. Cependant, cette dernière ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique et reste diluée dans un ensemble de catégories d'analyse plus vaste (l'insertion ou la mise au travail).

⁸² V. Duclert met en garde contre l'usage abusif de l'expression « deuxième gauche », celle-ci renvoyant davantage à une « nébuleuse » qu'à une « véritable formation partisane capable de mobiliser des militants, de gagner des élections, de gouverner un pays » (Duclert, 2005 : 176). L'auteur indique néanmoins qu'il se dégage une « unité de ton (...) ainsi qu'une conception éthique du politique » (idem : 178) commune à l'ensemble des acteurs de ladite deuxième gauche.

⁸³ Créé par J. Delors en 1974, le Club Échange et Projets, réunit des responsables politiques, des hauts-fonctionnaires, des intellectuels, des dirigeants d'entreprise. Ses membres élaborent des propositions de réforme des politiques publiques. L'exclusion et l'insertion occupent une place particulièrement importante dans les thèmes de réflexion (Guyennot, 1998 : 47).

⁸⁴ Leurs productions sont relayées par des maisons d'édition (Syros) et des revues (*Esprit*, *Autrement*, *Économie et humanisme*) acquises à leur idéologie et dont ils sont souvent membres des comités éditoriaux.

De la même manière, ces travaux n'identifient pas les mécanismes concrets à travers lesquels un ensemble de pratiques accomplies par des acteurs extérieurs à l'État (les associations) fait l'objet d'une appropriation par l'État. Ils laissent également dans l'ombre les rapports de force, les luttes et les coopérations qui accompagnent la mise en politique publique de ces pratiques et des organisations dans lesquelles elles se déploient.

En se concentrant spécifiquement sur la construction d'une action publique en matière d'IAE, ce chapitre a pour ambition de rendre compte de la structuration contemporaine de l'espace de l'IAE. Il montre que si l'IAE est pensée par les gouvernants comme un moyen de mettre au travail de nouvelles catégories de chômeurs à partir du début des années 1990, cette institutionnalisation s'effectue au prix d'une redéfinition de ses objectifs et de ses contours. Cette redéfinition de l'insertion par le travail est liée à une reconfiguration des rapports de force et des alliances établis dans le premier chapitre. Qui, dans l'espace politico-administratif, prend la main sur l'IAE ? Pour quelle(s) raison(s) et avec quel(s) effet(s) ?

Toutefois, si les structures d'IAE ne sont pas autonomes mais liées à l'État, l'analyse de action de ce dernier ne permet pas de rendre compte des dynamiques qui structurent l'espace de l'IAE. C'est pourquoi ce chapitre prend le point de vue des acteurs de l'insertion. Il montre comment ces acteurs formalisent des enjeux spécifiques, élaborent des stratégies d'alliance et d'opposition, qui déterminent le fonctionnement et l'organisation de l'espace de l'IAE. Quelles sont les clivages internes à l'espace de l'IAE ? À quelles les pratiques et conceptions concurrentes du travail d'insertion ces clivages font-ils écho ?

La première section du chapitre revient sur le processus d'incorporation des structures d'IAE dans les politiques de l'emploi. Elle analyse les rapports de force et les arbitrages politiques qui signent la fin du pilotage interministériel de l'IAE instauré au début des années 1990. La deuxième section prend le point de vue des organisations de l'IAE. Elle montre que cet espace se segmente en deux pôles qui regroupent des dispositifs d'insertion aux modalités d'intervention différentes. Leurs dirigeants développent des conceptions concurrentes du travail d'insertion. La troisième section s'intéresse aux prises de position des fédérations de structures d'insertion. Elle montre que les positions occupées par ces fédérations dans l'espace de l'IAE, et plus largement dans le secteur de politiques sociales, déterminent leurs modalités d'alliance et d'opposition.

I. L'incorporation de l'espace de l'IAE dans les politiques de l'emploi

Cette section s'intéresse aux relations entre les différentes fractions de l'espace administratif engagées dans la construction d'une action en matière d'insertion par le travail. Elle analyse deux séquences de ce processus : la première correspond au rôle central joué par un haut-fonctionnaire, proche du pouvoir politique, dans le développement des structures d'insertion et la création d'un espace de production et de coordination de la politique d'insertion. La seconde séquence revient sur la redistribution des responsabilités administratives en matière d'insertion par le travail qui inscrit la politique d'insertion par l'économique dans les politiques de l'emploi.

A. Du rapport Alphanféry au conseil national de l'insertion par l'activité économique : le rapprochement des dispositifs associatifs d'insertion par le travail

- *Le rapport Alphanféry, développer et coordonner les initiatives associatives d'insertion par le travail*

En 1990, un rapport va jouer un rôle important dans le développement de l'espace de l'IAE. Il incite les responsables politiques à inscrire les initiatives associatives en matière d'« insertion par l'économique » au centre de la politique gouvernementale de lutte contre le chômage de longue durée. Son auteur, C. Alphanféry est un haut fonctionnaire qui bénéficie, de par son parcours biographique, d'un prestige certain auprès des responsables politiques et de la haute administration (voir encadré ci-dessous). Dans un premier temps, cette partie revient sur le rapprochement entre les entreprises d'insertion (EI) et les associations intermédiaires (AI) opéré par le rapport. Elle analyse ensuite la mise en œuvre des préconisations du rapport par le gouvernement de M. Rocard, et notamment la création d'une instance nationale spécifiquement dédiée à la coordination de l'action publique en matière d'insertion par l'économique.

Encadré 6 – Biographie succincte de C. Alphanféry

C. Alphanféry naît à Paris en 1922 dans une famille bourgeoise ancrée à gauche. Son grand père est député-maire radical socialiste de Chaumont. Son père, « libétraire convaincu », combat dans l'armée française lors des deux guerres mondiales. À l'automne 1941, C. Alphanféry s'engage dans la résistance. Il termine la guerre comme président du comité départemental de Libération de la Drôme. Il a alors 20 ans et adhère au Parti communiste. Énarque en 1946, il effectue un passage à la direction du Trésor Public du ministère des Finances, puis rejoint le secrétariat des Nations-Unies à New York comme expert économique. Entre 1964 et 1980, il dirige la banque de construction des travaux publics, un grand groupe immobilier dont il développe avec succès l'activité bancaire. Il préside en 1969 la Commission habitat du VIème Plan.

Il quitte le Parti Communiste en 1956 suite au rapport Khrouchtchev. Il fréquente alors le cercle « Jean Moulin » où il rencontre M. Rocard, puis le club « Echange et projets » où il se lie d'amitié avec les futurs représentants de la « nouvelle gauche » comme J.-B. de Foucault et J. Delors. En 1974, il adhère au Parti socialiste, intègre la commission économique du Parti, et devient un proche soutien de M. Rocard. En 1983, il est Directeur des bureaux d'étude de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Acteur historique du financement de l'habitat social, la CDC intervient de façon croissante à partir de 1988 sur les questions d'insertion économique par le biais de son Programme Développement Solidarité (PDS)⁸⁵. Entre 1991 et 2010, il préside le Conseil national d'insertion par l'activité économique (CNIAE).

C. Alphanféry découvre l'existence des associations d'insertion par le travail au début des années 1980. Responsable des bureaux d'étude de la CDC, il dirige alors plusieurs enquêtes sur le développement local et les politiques urbaines au sein des quartiers populaires. L'homme se prend de passion pour les structures d'insertion par le travail. Ces initiatives contribuent à transformer sa vision du monde et son engagement militant. Communiste d'obédience marxiste dans les années 1960, C. Alphanféry se convertit aux idéaux du secteur associatif et loue les bienfaits de la « société civile »⁸⁶.

⁸⁵ Parmi les quatre grands domaines prioritaires du PDS adoptées en 1988 figurent « le développement économique, social et culturel des villes » et « l'insertion sociale ». La Caisse finance directement des structures d'insertion et leur groupement associatif. Elle commande également des études sur le développement social et urbain.

⁸⁶ « Quand j'ai quitté le parti communiste, tout le mouvement de ma pensée a consisté à mettre l'accent sur le nécessaire rôle de la société civile, du mouvement associatif (...) c'est à tous les niveaux que l'on doit retrouver le rôle des citoyens » (Alphanféry, 1999 : 17).

C. Alphanféry voit dans l'accession de M. Rocard au poste de Premier ministre en 1988 un moyen de d'évelopper les initiatives associatives en mati'ere de mise à l'emploi. Les deux hommes, qu'une amitié lie depuis une dizaine d'années, partagent les mêmes convictions sur la nécessité de favoriser l'initiative privée et de d'évelopper le secteur associatif. C. Alphanféry présente à M. Rocard les dispositifs associatifs d'insertion par le travail, insiste sur leur efficacité et recommande au Premier ministre de les d'évelopper afin d'en faire un axe important de sa politique de lutte contre le chômage de longue durée. Intéressé, M. Rocard demande à C. Alphanféry d'établir un ensemble de préconisations visant à d'éployer ces initiatives⁸⁷.

Le rapport intitulé « Les structures d'insertion par l'économique » est publié en juillet 1990. Il s'appuie sur un groupe de travail d'une vingtaine de membres, composé à part égale de fonctionnaires (des administrations de l'Emploi et de l'Action sociale et des Délégations interministérielles à l'économie sociale et au revenu minimum d'insertion) et d'acteurs associatifs (dirigeants et représentants de fédérations d'entreprises d'insertion et d'associations intermédiaires)⁸⁸. Une quarantaine de personnes ont également été consultées par C. Alphanféry dont près de la moitié sont des fonctionnaires, les autres appartiennent au secteur associatif⁸⁹.

L'influence du rapport Alphanféry sur le processus de développement et d'institutionnalisation de l'espace associatif d'insertion par le travail est double. Premièrement, le rapport met en avant la nécessité d'augmenter les crédits d'État aux associations. Les arguments mobilisés rejoignent ceux des acteurs associatifs analysés dans le premier chapitre de la thèse : le rapport met en avant les bienfaits du travail qui permet de « resocialiser », de «

⁸⁷ Lors de notre entretien, C. Alphanféry raconte non sans amusement le contexte dans lequel il saisit le Premier ministre sur la question de l'insertion par l'économique. En février 1990, il passe ses vacances hivernales à la station de ski des Arcs. Le télésiège qu'il partage avec M. Rocard et Jean Pierre Soisson (alors ministre du Travail) tombe en panne pendant près d'une heure : « c'était absolument miraculeux de pouvoir parler autant de temps au Premier ministre et donc il m'a dit c'est passionnant mais il faut mettre de l'ordre dans tout ça, fais-moi un rapport et il m'a dit c'est très pressé, on était à Pâques, il m'a dit il faut que tu me remettes le rapport avant le 14 juillet. Et donc j'ai mis trois mois pour faire ce rapport » (extrait d'entretien réalisé avec C. Alphanféry le 15 novembre 2012).

⁸⁸ Quatre fédérations sont représentées au sein du groupe de travail : la COORACE, le comité national de liaison des régies de quartiers (CNLRQ), le Comité national des entreprises d'insertion (CNEI), la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS).

⁸⁹ C. Alphanféry explique cette parité entre fonctionnaires des administrations et acteurs du monde associatif comme le résultat d'un compromis entre la nécessité de « donner la parole aux acteurs de terrain » et des objectifs de simplification et d'harmonisation imposés par les ministères commanditaires du rapport : « c'est (*l'insertion par l'économique*) une politique qui est faite par les acteurs de terrain, il fallait qu'ils soient largement consultés. (...) d'un autre côté, même si c'est moi qui avais suscité le rapport, c'était quand même une commande officielle des deux ministres, Emploi et Affaires sociales et il fallait laisser une place importante à leurs administrations » (extrait d'entretien réalisé avec C. Alphanféry le 15 novembre 2012).

responsabiliser » les « exclus » et, ainsi, de leur faire « retrouver leur dignité ». L'insertion par le travail constitue une « réponse prometteuse pour enrayer le problème de l'exclusion ». Une réponse de surcroît rentable puisque qu'elle permet de réduire « le coût élevé des allocations de chômage et les aides diverses au public embauché ». Les responsables politiques doivent ainsi considérer le secteur associatif comme un « investissement », l'aide de l'État étant en retour « démultipliée par les recettes tirées des activités » commerciales des structures.

Enfin, le rapport présente les « structures d'insertion par l'économie » comme étant particulièrement adaptées à la mise au travail des allocataires du RMI. Cet argument occupe une place centrale dans le rapport. En insistant sur ce point, C. Alphanéry souhaite répondre aux préoccupations du gouvernement de M. Rocard et qu'il prenne ces initiatives « plus au sérieux ». L'accroissement soudain du nombre d'allocataires du RMI dès 1989 entraîne des difficultés dans la mise en œuvre du volet insertion du dispositif. Les départements peinent à faire face à leurs obligations consistant à proposer aux allocataires des actions en matière d'insertion professionnelle⁹⁰. Pour C. Alphanéry, la mise au travail des bénéficiaires « marchait très mal » et « embêtait » d'autant plus le Premier ministre que le dispositif constituait l'une des principales mesures de son programme politique. La stratégie mobilisée dans le rapport consiste alors à présenter les associations d'insertion comme des possibilités d'insertion inexploitées, susceptibles de mettre au travail un nombre important d'allocataires du RMI « lourdement handicapés ».

Ces arguments permettent de justifier les demandes faites dans le rapport d'augmenter des crédits « largement insuffisants » pour les associations d'insertion. Des demandes auxquelles M. Rocard et son ministre du Travail J.-P. Soisson répondent favorablement. Les crédits affectés par le ministère de l'Emploi aux entreprises d'insertion sont multipliés par quatre

⁹⁰ La loi qui instaure le RMI scinde le dispositif en deux volets : un volet « allocation » ou « redistributif » correspond à un droit individuel et universel à percevoir, sous condition de revenu, une allocation monétaire et à bénéficier des droits sociaux essentiels (couverture maladie, aide au logement). Le volet « insertion » ou « actif » renvoie aux engagements réciproques entre la collectivité et l'allocataire définis dans un « contrat d'insertion ». La collectivité s'engage à proposer des actions « d'insertion », le bénéficiaire s'engage à réaliser ces actions en contrepartie de l'allocation (Astier, 1991, Castel & Laé, 2000). Le pilotage institutionnel du dispositif est partagé entre l'État qui finance l'allocation et les conseils généraux qui assurent la mise en place des actions d'insertion qui concernent la santé des allocataires (inscription dans une démarche de soins), leur situation vis-à-vis du logement (constitution d'un dossier de logement social) ou leur insertion professionnelle. La montée en charge rapide du dispositif, entraîne des difficultés pour les départements qui ne parviennent pas à proposer à de nombreux allocataires des activités d'insertion.

en quatre ans (46 millions de francs en 1990 à 250 en 1994)⁹¹. Le nombre d'entreprises d'insertion (EI) triple sur la même période : l'administration de l'emploi en recense 207 en 1990, 420 en 1992 et 674 en 1994. Le nombre de salariés en insertion dans ces structures augmente également fortement puisqu'il passe de 1 604 à la fin de l'année 1990 à 6 585 en 1994.

Les associations intermédiaires (AI) voient également s'accroître leurs financements. À partir de 1991, elles bénéficient d'une aide au démarrage et d'une subvention pour renforcer l'accompagnement dispensé aux chômeurs (les aides prévues par le gouvernement précédent ne consistaient qu'en des mesures d'exonération de cotisations fiscales). Le nombre d'AI passe de 225 en 1987, année de leur reconnaissance réglementaire, à 849 en 1991 et à plus de 1 000 en 1993⁹². Sur cette période, le volume d'heures travaillées dans ces structures augmente de 26 % chaque année et atteint l'équivalent de 13 000 emplois à temps plein en 1993. La même année, près de six nouvelles AI sont créées chaque mois, et 46 418 personnes sont mises à disposition (contre 24 588 en 1990).

Le deuxième intérêt du rapport Alphanbéry est qu'il élabore pour la première fois une même définition des différents dispositifs d'insertion existants⁹³. Il est également le premier à proposer de renforcer leur coordination et de mettre en place des instances de pilotage commun. Le rapport élabore une définition commune aux entreprises d'insertion et aux associations intermédiaires, regroupées sous l'appellation générique de « structures d'insertion par l'économique ». « À la merci du marché », « nécessairement attentives à la satisfaction de la clientèle », ces structures se distinguent des organisations de mise au travail du champ de l'aide sociale (les CAVA) ou du handicap qui interviennent sur des marchés « protégés », c'est-à-dire préservés de la concurrence.

Le rapport différencie également les structures d'IAE des entreprises lucratives en insistant sur les caractéristiques des chômeurs qu'elles embauchent (« improductifs », « marginalisés », « rejetés hors des circuits productifs ») et sur leur prise en charge spécifique (un « accompagnement qu'aucune entreprise ordinaire n'a vocation à apporter » (Alphanbéry, 1990 : 16)). Cette « mission de solidarité » neutralise les accusations de concurrence déloyale

⁹¹ Ce montant ne représente cependant qu'environ 0,38 % du budget global consacré par la délégation à l'emploi à l'ensemble des aides à l'emploi relevant de ce ministère, soit 66 milliards de francs en 1994.

⁹² Ces chiffres et les suivants sont extraits du document intitulé : Les associations intermédiaires en 1993, *Premières Informations*, DARES, n°420, août 1994.

⁹³ On verra que cette logique de regroupement des dispositifs associatifs sous une même catégorie d'action publique est au cœur de la réforme de 1998.

des représentants patronaux⁹⁴. Les subventions apportées par l'État sont légitimes car elles compensent « l'effort de recrutement, de formation et d'accompagnement social » des structures d'insertion. Par ailleurs, les créneaux d'activité investis par les structures d'insertion (protection de l'environnement, gestion d'espace public, service d'aide à domicile, etc.) sont peu rentables et délaissés par les entreprises classiques. Enfin le rapport met en avant le rôle de pourvoyeurs de main d'œuvre joué par les entreprises d'insertion et les associations intermédiaires. En « préformant » des individus « encore inaptes » ou « peu utilisables » par les entreprises, les structures d'insertion par l'économique facilitent leur recrutement.

D'un côté, l'offre d'un emploi (contre une « occupation ») et le respect des contraintes concurrentielles (contre le « marché protégé ») distinguent les structures d'insertion des dispositifs de formation ou de mise au travail dans le secteur de l'aide sociale et du handicap. De l'autre, le recrutement sur critères sociaux (contre la sélectivité) et l'absence de lucrativité (contre le profit) démarquent les structures d'insertion des entreprises ordinaires. Le rapport Alphanféry formalise des modalités de fonctionnement et des objectifs communs aux EI et aux AI : d'une part « elles tendent à se développer selon les lois du marché, à devenir des entreprises à part entière », de l'autre « elles sont ramenées par leur recrutement à leur vocation de solidarité » (*idem* : 24), « elles offrent à des personnes en extrême difficulté un emploi régulier et un accompagnement social approprié » (*idem* : 15).

Cette définition identique des EI et des AI permet à C. Alphanféry d'insister sur le problème de leur dispersion et sur la nécessité de leur rapprochement. Le rapport constate avec regret l'absence de coordination entre les deux dispositifs et insiste sur le fait que si l'IAE existe dans les pratiques, elle n'existe pas en tant que secteur d'action publique. Les deux dispositifs existants sont régis par des modalités de fonctionnement différentes qui coexistent de manière autonome. Les AI pratiquent le prêt de main d'œuvre : elles embauchent des chômeurs et les mettent à disposition de leurs clients pour des missions de courte durée. Au moment du rapport, elles font l'objet d'un encadrement réglementaire précis et conséquent. Un article du code du travail définit leurs objectifs et plusieurs circulaires précisent leurs modalités de fonctionnement. Les EI embauchent des chômeurs sur des contrats à durée déterminée et les affectent à des postes de travail au sein de l'entreprise. La réglementation les concernant se résume à une circulaire produite par les administrations de l'Emploi et de l'Action sociale qui

⁹⁴ Je reviens sur les rapports entre syndicats de salariés, organisations patronales et structures d'insertion dans la partie suivante de ce chapitre.

interviennent alors à part égale dans la gestion de ces dispositifs. Les représentants associatifs des deux dispositifs (réunis au sein du COORACE pour les AI et du CNEI pour les EI) n'entretiennent aucun lien.

« Fragmentation », « absence de coordination » et de « cohésion » entre les mesures réglementaires qui encadrent le fonctionnement des EI et des AI, « dispersion » de leurs implantations, « maquis des aides, des procédures et des partenaires » et défaut de pilotage de l'État sont les constats récurrents du rapport. La mise en place d'une action publique commune aux AI et aux EI et la définition d'une « politique globale » en matière d'insertion par l'économique sont d'autant plus légitimes que le rapport insiste sur leurs points communs et les présente comme complémentaires.

En s'appuyant sur ce constat, C. Alphandéry recommande de créer une instance de pilotage et de coordination commune aux dispositifs d'insertion par le travail, un « Comité National dont la première tâche serait de mettre en cohérence des textes, aujourd'hui épars, pour définir les outils et les procédures, d'animer, de coordonner, d'évaluer et de faire connaître les actions d'insertion par l'activité économique » (*idem* : 11). Cette préconisation trouvera son application dans la création du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)⁹⁵. La partie suivante revient sur l'action de ce conseil dans les années 1990, et plus particulièrement sur sa contribution à la normalisation des relations entre les acteurs associatifs de l'insertion, les organisations patronales et les syndicats de salariés.

- *Un espace de coordination spécifique : le CNIAE*

Le gouvernement de M. Rocard met en œuvre plusieurs préconisations du rapport Alphandéry. Entre 1990 et 1993, il double les crédits d'État au AI et aux EI. Il officialise l'existence des entreprises d'insertion en les inscrivant dans le code du travail. Mais l'une des principales mesures réside dans l'instauration du CNIAE, placé sous l'autorité du Premier ministre. Michel Rocard nomme C. Alphandéry, président du CNAIE, lequel va occuper ce poste jusqu'en 2009. Ce dernier sollicite J. Dughera pour le poste de Secrétaire général du Conseil à mi-temps. Les deux hommes se rencontrent l'année précédente, lorsque C. Alphandéry consulte J. Dughera dans le cadre de son rapport, ce dernier étant alors chargé de

⁹⁵ Le CNIAE est institué par l'article 7 de la loi du 3 janvier 1991. Sa composition et les modalités de son fonctionnement sont définies par le décret du 7 mai 1991.

mission à la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (DIIJ). Les deux hommes sont salariés de la CDC. J. Dughera est mis à disposition du conseil à mi-temps. La CDC finance également le temps de travail de l'assistante du Secrétaire général qui assure les tâches de secrétariat.

Pour les acteurs associatifs, l'accroissement des crédits d'État et la mise en place du CNIAE inaugure une nouvelle période, celle de leur reconnaissance symbolique et de la mise en politique publique de leur action. Pour un dirigeant associatif, lorsque « Claude Alphandéry, un haut fonctionnaire, est arrivé avec son rapport, on (*les dirigeants de structures d'insertion*) était tous vachement heureux : enfin on nous reconnaissait, la Caisse des dépôts nous déroulait le tapis rouge, on avait des moyens, on allait faire une vraie politique d'insertion ». Pour un ancien dirigeant de structure d'insertion qui siège au CNIAE dans les années 1990, « la période Rocard a représenté une vraie prise en compte, sur beaucoup d'aspects, le CNIAE, mais aussi la relance des missions locales après une période de glaciation de Séguin. La mise en place du RMI accélère tout ça. Il y a eu un vrai investissement politique »⁹⁶.

Toutefois la capacité du CNIAE à animer l'action publique en matière d'IAE, à coordonner l'intervention des différents acteurs, varie en fonction des alternances politiques. En 1993, deux ans après sa création, l'arrivée d'un gouvernement de droite prive le Conseil des financements de la CDC. « Orphelin de la caisse », selon l'expression employée par son délégué général, le CNIAE connaît une période de sommeil de trois années, jusqu'au retour de la gauche au gouvernement en 1997. À partir de cette date, les gouvernements successifs confient au CNIAE un rôle central dans l'élaboration et la conduite des réformes de l'IAE. Les organisations qui siègent au CNIAE sont reconnues par les responsables politiques comme légitimes pour participer à la construction de ces réformes. Siègent au CNIAE les fédérations associatives qui représentent les différentes catégories de structures d'insertion (le CNEI représente les entreprises d'insertion, la COORACE les associations intermédiaires, la FNARS les CAVA), les administrations centrales concernées par l'IAE (délégation à l'Emploi, direction de l'Action sociale, de la Protection judiciaire de la jeunesse, etc.), des syndicats de salariés et des organisations patronales.

⁹⁶ Extrait d'entretien réalisé le 27 juin 2013.

Cette partie revient sur le rôle joué par le Conseil dans l'apaisement des conflits et la normalisation des relations entre les représentants des gestionnaires associatifs, les organisations patronales et les syndicats de salariés. Le développement de l'insertion par le travail sous le gouvernement Rocard au début des années 1990 redouble la mobilisation des milieux patronaux et des syndicats contre ces dispositifs de mise au travail. Les organisations patronales⁹⁷ attaquent les entreprises d'insertion au motif qu'elles livrent une concurrence déloyale aux entreprises « classiques », en raison des crédits d'État dont elles bénéficient. Ces aides publiques permettraient aux entreprises d'insertion de produire à moindre coût et constitueraient à ce titre une distorsion au principe de libre concurrence⁹⁸.

Au niveau local, l'hostilité des représentants patronaux se manifeste notamment à travers les pressions exercées sur les chambres consulaires afin que les entreprises d'insertion ne bénéficient pas de leurs services (Bailleau, 1986 : 113). La défiance entre patronat et monde de l'insertion culmine en 1993, lorsque la fédération des entreprises du bâtiment du Nord-Pas-de-Calais saisit le conseil de la concurrence sur la question des effets induits par les entreprises d'insertion en matière de concurrence déloyale dans l'obtention des marchés publics. Ce conseil mène alors une analyse détaillée des marchés remportés par les EI dans plusieurs régions et estime que ces dernières n'exercent pas de concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises classiques dans l'accès aux marchés publics⁹⁹.

Du côté des syndicats de salariés, la Confédération générale du travail (CGT) et Force ouvrière (FO) s'opposent systématiquement au développement des associations intermédiaires. En 1993, un numéro de *Force Ouvrière Hebdomadaire* s'intitule « Associations intermédiaires : fausse insertion et vraie précarité ». Le syndicat estime que les AI sont des « instruments de l'emploi précaire qui desserviront les intérêts de ceux qu'ils servent en apparence », c'est-à-dire les chômeurs. Le développement des AI encouragé par le gouvernement contribue à la création d'un « marché du travail parallèle » au sein duquel le coût de la main d'œuvre est artificiellement tiré vers le bas en raison des exonérations de charges

⁹⁷ La confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) et le conseil national du patronat français (CNPFF) sont à la tête de la mobilisation au niveau local et au sein du CNIAE.

⁹⁸ Le premier chapitre de la thèse évoque quelques exemples de manifestation de ces oppositions comme la parution en août 1985 d'une note du Conseil national du patronat Français (CNPFF, ex-MEDEF) dans laquelle l'organisation pointe que « le développement excessif de l'économie sociale dans le secteur marchand » menacerait les entreprises du secteur concurrentiel en raison de la « distorsion de la concurrence » créée par « les avantages financiers et fiscaux » dont bénéficieraient les entreprises intermédiaires (ex entreprises d'insertion).

⁹⁹ Voir l'avis n° 94-A-01 du 5 janvier 1994 relatif à une demande d'avis sur les effets produits vis-à-vis des règles de concurrence par les « entreprises d'insertion par l'économique » rendu par le Conseil de la concurrence.

sociales et des avantages sociaux dont bénéficient utilisateurs et employeurs. Le syndicat indique que l'emploi massif de « salariés intermittents » par les AI se substitue aux emplois de droit commun dans les administrations et les entreprises. Au niveau local, le syndicat se prononce systématiquement contre les demandes d'agrément de nouvelles associations intermédiaires. À plusieurs reprises au cours des années 1990, le syndicat soutient des salariés qui attaquent aux prud'hommes les dirigeants des associations intermédiaires qui les emploient. En 1994, Marc Blondel, dirigeant de FO, rappelle au ministre de l'Emploi, M. Giraud, la prise de position défavorable de son syndicat à l'égard des associations intermédiaires.

La CGT dénonce également « la logique de diminution du coût du travail sur laquelle s'appuie le secteur de l'insertion pour se développer ». Le syndicat consacre un dossier à l'insertion par le travail dans son hebdomadaire *Trajectoires* d'août 1999. Il met l'accent sur l'échec des politiques d'insertion par l'activité économique, « largement inefficaces », et sur la nécessité de « transformer » ces politiques en instaurant un système de rémunération « correcte » ainsi qu'« un véritable statut du travail » en « impliquant le « patronat » dans la gestion de ces politiques. La présence du syndicat au CNIAE est un moyen pour la CGT de « faire valoir (ses) propositions et revendications dans ce domaine ».

La création en 1996 d'un collège regroupant les organisations patronales et les syndicats de salariés au sein du CNIAE est une tentative pour apaiser les conflits et normaliser leurs relations avec les acteurs de l'insertion. Pour son président, il s'agit de résoudre le « problème majeur » de l'insertion par l'activité au cours des années 1990 :

« L'objectif du collège partenaires sociaux, c'était d'essayer de calmer les tensions. Parce qu'au local, quand une association essayait d'installer une structure d'insertion par l'économique, automatiquement il y avait le tollé des petits artisans ou des PME. Du coup, au Conseil, on était obligé de leur dire oui mais ils prennent des gens que vous ne voulez pas prendre. (...) L'autre frontière c'est tout de même les syndicats de salariés, plus la CGT que la CFDT, et au fond ils ne pouvaient pas s'empêcher de penser qu'il s'agissait d'une armée de réserve du patronat. » (Claude Alphandéry, administrateur de la Caisse des dépôts et consignation et président du CNIAE entre 1991 et 2009, entretien réalisé le 15 novembre 2012.)

Plusieurs enquêtés soulignent la contribution du CNIAE à l'apaisement des tensions et à la normalisation de leurs relations avec les syndicats de salariés et les organisations patronales. Pour C. Alphanféry, les « deux mondes ont appris à se connaître », à dépasser leurs « oppositions de principe » en échangeant dans le cadre du Conseil. Pour un représentant associatif qui siège au CNIAE pendant les années 1990, les organisations patronales « ont fini par comprendre, à force de pédagogie, à force de débats et d'échanges, que leurs accusations de concurrence déloyale ne tenaient pas ».

En tant qu'espace de débats et de concertations, le CNIAE semble donc avoir joué un rôle important dans l'institutionnalisation des relations entre d'un côté les structures d'insertion et leurs représentants et de l'autre les syndicats d'employeurs et les organisations patronales. Caractérisés par la défiance tout au long des années 1990, les rapports entre les « deux mondes » empruntent aujourd'hui le registre de la coopération et du « partenariat ». Ainsi, le CNEI qui fédère la moitié des entreprises d'insertion, et le MEDEF signent une convention de partenariat en 2011 qui vise à leurs actions en adaptant « l'offre d'insertion » des entreprises d'insertion aux besoins en main d'œuvre des entreprises. De même, le collectif Alerte, créé au milieu des années 1990, regroupe, à partir des années 2000, des grandes associations gestionnaires de structures d'insertion, des syndicats de salariés et des organisations patronales¹⁰⁰.

En instaurant le CNIAE, l'État permet aux représentants associatifs de l'insertion de s'engager dans un processus de légitimation et de reconnaissance de leurs activités auprès des syndicats et des organisations patronales. La normalisation de leurs relations montre que les acteurs de l'IAE parviennent progressivement, par l'intermédiaire du CNIAE, à institutionnaliser un espace intermédiaire, qui s'intercale entre l'espace du marché concurrentiel et celui de l'espace politico-administratif.

¹⁰⁰ La coopération entre associations et partenaires sociaux au sein d'Alerte donnera lieu à la production d'un guide intitulé « Vers l'emploi mais pas tout seul » publié en 2011. Pour le MEDEF, membre d'Alerte, ce guide a permis de « construire une culture commune de l'accompagnement (*des chômeurs*), prenant en compte les besoins des personnes et les besoins des employeurs ». Citation extraite de l'article consacré à la présentation du guide sur le site du MEDEF (<http://www.medef.com/medef-tv/actualites/detail/article/vers-et-dans-lemploi-mais-pas-tout-seul.html>).

B. Quand le ministère de l'Emploi prend la main : retour sur un arbitrage politique qui reconfigure les responsabilités entre administrations ministérielles

À la suite du rapport Alphanféry, le ministère de l'Emploi et celui des Affaires sociales renforcent leur implication dans la construction de l'action publique en matière d'insertion par le travail. Leurs administrations centrales, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Direction de l'action sociale (DAS) augmentent leurs financements. Des fonctionnaires se spécialisent sur les questions d'insertion par le travail et siègent au CNIAE. Surtout, les deux ministères coordonnent leurs interventions. Ils élaborent conjointement la réglementation qui encadre le fonctionnement des entreprises d'insertion. Le dispositif fait l'objet de financements complémentaires. Au niveau local, son pilotage - l'instruction des dossiers, l'attribution des crédits et l'évaluation des structures - fait l'objet d'une action concertée entre les services déconcentrés¹⁰¹.

- *Une recomposition des tutelles administratives au niveau national et local :*

Le pilotage interministériel de l'action publique en matière d'insertion par le travail laisse la place à un pilotage unilatéral par le ministère de l'Emploi et son administration. À la fin des années 1990, celui-ci est le seul responsable du financement et de la réglementation des dispositifs d'insertion. Cette reconfiguration des responsabilités administratives est mise en place par le cabinet de M. Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Contrairement aux découpages ministériels du début des années 1990 où les administrations de l'emploi et de la solidarité relèvent de deux ministères distincts (le ministère du Travail et de l'emploi d'un côté, celui des Affaires sociales de l'autre), le ministère dirigé par M. Aubry exerce sa tutelle sur les deux administrations. La ministre souhaite consacrer une partie de sa loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion à l'insertion par l'activité économique.

¹⁰¹ La circulaire du 30 décembre 1991 qui précise le soutien de l'État aux entreprises d'insertion est rédigée par l'administration du travail et de l'emploi et celle de l'action sociale. Elle organise un pilotage collégial du dispositif par les deux administrations qui lui consacrent des financements sensiblement équivalents : 80 millions en 1991 puis 100 millions en 1992 pour le ministère des Affaires Sociales, 70 millions de francs en 1991 puis 144 millions en 1992 pour celui du Travail et de l'Emploi.

La réforme de l'IAE, qui prévoit d'augmenter les crédits d'État, satisfait les revendications des acteurs associatifs qui ont vu leurs financements stagner depuis 1995 et le retour de la droite au pouvoir. La loi d'orientation et de lutte contre les exclusions prévoit de doubler le nombre de chômeurs embauchés dans les EI en trois ans. Les EI bénéficient également d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale et d'une revalorisation de leur aide au poste de 20 %¹⁰². La réforme instaure également le « fonds départemental pour l'insertion » (FDI) qui complète les aides de l'État existantes. Doté de 45 millions de francs en 1999, puis de 70 millions en 2000, le FDI prend la forme d'un appel à projet : les structures déposent une demande de conventionnement auprès des services déconcentrés de l'État. Les projets financés portent sur le développement des structures (projets d'investissement), ou leur démarrage (financement d'études prospectives, de faisabilité, de locaux ou d'équipement).

Si les membres du CNIAE sont largement consultés sur le contenu et la mise en œuvre de ces mesures, la décision de basculer l'ensemble des crédits consacrés aux dispositifs d'insertion par le travail au ministère de l'Emploi est imposée par le cabinet de M. Aubry à l'ensemble des acteurs associatifs. Le recoupement des témoignages recueillis au cours de l'enquête met en avant le rôle joué par P. De Saintignon, ancien dirigeant associatif et conseiller de M. Aubry sur la thématique de l'emploi. Ce dernier justifie l'arbitrage en faveur de l'administration de l'emploi en présentant la décision aux acteurs associatifs et aux responsables du Conseil comme une garantie de simplification et d'harmonisation de l'intervention de l'État.

Pourtant les enquêtés qui étaient membres du Conseil dans les années 1990 regrettent les effets de cette décision. Rétrospectivement, ils analysent le basculement des crédits vers l'administration de l'emploi comme la fin du pilotage interministériel de l'action publique en matière d'insertion par le travail instauré au début des années 1990. Progressivement les autres administrations ministérielles impliquées dans le pilotage de l'insertion cessent d'intervenir. Ainsi, pour C. Alphandéry qui préside le CNIAE, si, dans la première moitié des années 1990, l'investissement des administrations de l'Emploi et de l'Action sociale est comparable, « le poids de l'action sociale, s'est réduit petit à petit. (...) Ils étaient toujours présents, mais extraordinairement moins investis, vraiment ». Un représentant associatif qui siège alors au

¹⁰² Les EI perçoivent une aide de l'État pour chaque poste de travail occupé par un salarié en insertion. D'un montant initial de 38 000 francs par an et par poste, cette aide passe à 50 000 francs en 1998.

CNIAE indique quant à lui qu'à la fin des années 1990, « la DGEFP a pris totalement le pouvoir sur le CNIAE ». Des propos partagés par J. Dughera, le secrétaire général du CNIAE pour qui :

« Il y a une époque assez bénie où on a un équivalent social à côté d'un équivalent emploi. (...) Ce qui fait basculer la chose c'est en 98, le ministère a dit crédit unique à la DGEFP. Tout le financement des structures d'insertion est passé côté de la DGEFP, la DAS a eu de moins en moins de crédits. C'était présenté par le cabinet et par Saintignon comme une simplification, on n'a rien vu venir, mais cela a introduit malheureusement des germes de démotivation d'un certain nombre d'agents publics. (...) Et au CNIAE, on s'est retrouvé avec une DAS qui s'est retirée, sauf des éléments militants (...). On s'est retrouvé à partir de 2000 avec une DGEFP hyper puissante. Aujourd'hui malheureusement l'IAE n'est pas interministérielle, alors que dans les faits l'IAE est forcément interministérielle. (...) On n'a pas été capable au niveau du conseil national de monter une politique publique interministérielle avec des financements croisés, ce qui fait qu'on arrive à une situation que je regrette : c'est une politique de l'emploi. Alors qu'au départ c'est une politique de lutte contre les exclusions. »
(Entretien réalisé le 8 février 2013.)

Christine est l'un des « éléments militants » au sein de la DAS évoqué par J. Dughera. Chargée des questions d'insertion par l'économie à la DAS dès le début des années 1980, elle participe à l'écriture des textes qui réglementent les entreprises intermédiaires puis les entreprises d'insertion¹⁰³. Lors de notre entretien, elle insiste, elle aussi, sur les effets de l'arbitrage budgétaire du cabinet de M. Aubry en faveur du ministère de l'emploi. Elle met également en avant d'autres facteurs qui expliquent le retrait de son administration dans le pilotage et le financement de l'insertion par l'économie :

« Le coup de semonce c'est 98. C'est la vraie perte de l'insertion par l'activité pour nous (*la DAS*) (...). En 98 il y a tous les débats sur la loi et il y a eu des enjeux et on a fait des notes au cabinet sur qu'est-ce qu'on fait, compétences sociales, compétences emploi, compétence partagée, moi j'ai toujours été pour la compétence partagée. (...). Et la dernière réunion de cabinet, Saintignon, est

¹⁰³ Le premier chapitre de cette thèse s'appuie sur le témoignage de Christine pour analyser le partage des responsabilités administratives en matière d'insertion par le travail au milieu des années 1980.

arrivé et il a dit ça y est, on a décidé, cela va être l'emploi. Il s'est tourné vers moi et il a dit je suis désolé. Après, par exemple au Grenelle de l'insertion (*en 2007-2008*) je n'ai pas de positionnement de ma direction, je ne suis plus soutenue par ma hiérarchie. (...) Petit à petit, l'IAE n'est plus stratégique pour la direction. La priorité c'est l'urgence, l'insertion par l'activité économique c'est les autres, l'emploi et puis la caisse des dépôts. (...) Leur lettre de mission ne parlait pas de l'insertion par l'activité économique. Alors qu'avant il n'y avait pas de lettre de mission. C'est l'esprit LOLF, on rend des comptes, il y a des objectifs mais c'est très cloisonné. » (Christine, fonctionnaire à la DAS en charge de l'insertion par le travail, entretien réalisé le 27 juin 2014.)

Le retrait de la DAS du pilotage et du financement des dispositifs d'insertion par le travail s'inscrit dans le processus plus global de rétrécissement des moyens d'action de ce ministère amorcé dès les années 1980. Les lois de décentralisation qui organisent les transferts de compétence en matière de politique sociale vers les collectivités locales « démembrent »¹⁰⁴ l'administration ministérielle et ses services¹⁰⁵. La création d'instances interministérielles - comme la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion (DRMI) en 1988 - contribue également à affaiblir le poids de l'action sociale en lui retirant certaines de ses prérogatives. Ainsi, à la fin des années 1990, la DAS « décroche » lors des négociations avec le ministère du Budget et ne parvient plus « à avoir les mêmes crédits que (*le ministère*) de l'Emploi ». À cela s'ajoute une monopolisation de nouveaux crédits par de nouveaux dispositifs. À partir du milieu des années 1980, l'apparition de « la nouvelle pauvreté et l'urgence sociale grignotent tous les crédits ». L'administration de l'Action sociale oriente en priorité ses moyens vers les dispositifs d'urgence sociale : Samu Sociaux, établissements d'hébergement d'urgence, équipes mobiles chargées « d'aller vers » les sans-abri, etc.

La mise en œuvre des dispositions de la Loi organique relative aux Lois de Finance (LOLF) dans les années 2000 achève le processus de retrait de l'administration de l'Action sociale vis-à-vis de l'insertion par l'économique. La nouvelle nomenclature budgétaire instaurée par la LOLF définit des « programmes » et des « missions » qui délimitent

¹⁰⁴ Cette citation et les suivantes sont extraites de l'entretien réalisé avec Christine le 27 juin 2014.

¹⁰⁵ La loi du 22 juillet 1983 confie aux départements une compétence de droit commun en matière d'aide sociale dans les domaines de l'aide sociale à l'enfance, de l'aide aux personnes handicapées adultes, de l'aide aux personnes âgées. Les lois de 1988 et 1992 sur le revenu minimum d'insertion et le logement des personnes les plus démunies renforcent les responsabilités des départements.

précisément l'intervention de chaque ministère. Rattachée aux missions de la DGEFP, l'insertion par le travail ne constitue plus un enjeu d'intervention pour les dirigeants de la DAS. Nicole se voit confier d'autres missions par ses supérieurs (notamment la politique d'hébergement social). Elle continue toutefois de représenter la DAS au sein du CNIAE et des groupes de travail pilotés par la DGEFP lors des réformes de l'insertion par l'économique.

La redistribution des tutelles administratives traduit la volonté des responsables politiques d'inclure l'action des associations d'insertion par le travail dans les politiques de l'emploi. Bien qu'elle affirme la mission d'insertion sociale des dispositifs d'insertion, la loi de juillet 1998 met l'accent sur leur objectif d'insertion professionnelle. La mise en œuvre de la réforme de l'insertion par l'activité économique est confiée à la seule administration centrale de l'emploi¹⁰⁶. La partie suivante revient sur les mesures qui organisent au niveau local la redistribution des compétences administratives en matière d'insertion par le travail. Autrement dit, la redistribution des tutelles et des compétences administratives au niveau national se décline au niveau local par une série de mesures qui ancrent les associations d'insertion par le travail dans les politiques locales de l'emploi.

Dans le prolongement des préconisations du rapport Alphanféry, le gouvernement de M. Rocard instaure en 1991 des comités départementaux de l'insertion par l'économique¹⁰⁷. Placées sous l'autorité des préfets de département, ces instances visent à instaurer un pilotage local concerté, qui repose sur l'intervention conjointe et coordonnée des différentes administrations et collectivités concernées par l'insertion par le travail. Siègent au sein de ces comités des représentants des DDASS (les services déconcentrés du ministère des Affaires sociales), des DDTEFP (Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, services déconcentrés du ministère de l'Emploi), des collectivités locales, des fédérations d'associations d'insertion, des syndicats de salariés et des organisations patronales.

¹⁰⁶ La circulaire 99-17 du 26 mars 1999 détaille la réforme de l'insertion par l'activité économique. Elaborée par la DGEFP, elle précise que le « passage par les structures d'insertion par l'activité économique doit (...) permettre à la personne, de trouver ou de retrouver un emploi dans les conditions normales du marché du travail », de « favoriser (son) accès ultérieur au marché du travail ». L'inflexion des objectifs de la politique d'insertion par l'économique vers le retour à l'emploi ordinaire est affirmée avec constance tout au long du document.

¹⁰⁷ Décret n° 91-747 du 31 juillet 1991 fixant la composition et le rôle du comité départemental d'insertion par l'économique.

La réforme instaurée par la loi d'orientation de 1998 renforce les pouvoirs des services déconcentrés du ministère de l'Emploi au sein de ces instances, rebaptisées comités départementaux d'insertion par l'activité économique (CDIAE)¹⁰⁸.

Alors qu'au début des années 1990, l'animation des comités départementaux était assurée conjointement par des fonctionnaires des DDASS et des DDTEFP, celle des CDIAE est confiée aux seuls agents des DDTEFP nommés « responsable(s) de l'insertion par l'activité économique » par les préfets. Ces agents planifient l'action publique locale en matière d'insertion par l'économique. Ils élaborent un « plan départemental pluriannuel pour l'insertion et l'emploi » qui recense les structures d'insertion existantes et évalue les besoins en matière d'insertion, en lien avec les particularités du tissu économique local. Ils examinent les dossiers de demande de conventionnement des associations qui souhaitent créer une structure d'insertion (la convention couvre une période d'une à trois années et précise le projet d'insertion de la structure, le nombre de postes ouvrant droit aux aides de l'État, les profils des personnes en insertion). Ils évaluent également les projets présentés au titre du FDI et décident du montant attribué aux structures d'insertion.

Les fonctionnaires de l'administration déconcentrée du ministère du Travail et de l'emploi jouent donc un rôle de premier plan dans le pilotage local de l'insertion par l'économique. Leur position dominante au sein des CDIAE les amène à exercer leur contrôle sur les acteurs associatifs, au détriment des autres administrations, notamment celles de l'action sociale.

La mise en place d'une procédure d'agrément délivrée par le service public de l'emploi ancre également les associations d'insertion par le travail dans les politiques de l'emploi. Cette procédure instaurée dans le cadre de la réforme de 1998, conditionne le versement des crédits d'État à l'embauche de chômeurs ayant préalablement fait l'objet d'un « diagnostic individuel » par les conseillers des Agences Nationales Pour l'Emploi (ANPE). Autrement dit, pour bénéficier des aides de l'État, les associations d'insertion doivent recruter des chômeurs agréés, c'est-à-dire ceux dont les agents du service publics de l'emploi estiment, après évaluation individuelle, qu'ils connaissent des difficultés sociales et professionnelles. L'instauration de l'agrément a pour objectif de renforcer le contrôle de l'administration de l'emploi sur les pratiques associatives de recrutement. L'administration cherche à s'assurer que les associations

¹⁰⁸ Voir l'article article L.322-4-16-4 du code du travail et le décret n° 99-105 du 18 février 1999 qui élargit les compétences des anciens comités départementaux de l'insertion économique.

d'insertion « recrutent effectivement les personnes les plus éloignées du marché du travail »¹⁰⁹ et respectent ainsi les objectifs que leur assigne l'administration de l'emploi.

La mise en place de la procédure d'agrément intègre l'IAE dans la palette des dispositifs mobilisés par les agents du service public de l'emploi pour placer les chômeurs. Elle renforce les relations entre ces agents et les professionnels des associations d'insertion qui doivent coordonner leurs interventions, s'accorder sur des critères d'orientation et des modalités de suivi des chômeurs. Au niveau local, des « conventions de coopération » sont signées entre les ANPE et les associations d'insertion. Dans les agences locales, des cellules consacrées à l'insertion par l'activité économique sont instaurées. À leur tête, des conseillers ANPE sont formés spécifiquement à l'insertion par l'activité économique. Ces fonctionnaires gèrent les relations avec les associations concernant la délivrance des agréments. En retour, la procédure d'agrément a pour effet d'éloigner les associations des établissements du secteur de l'aide sociale comme les centres d'hébergement, qui leur fournissaient la majorité de leurs salariés. En effet, alors que ces établissements avaient pris l'habitude d'orienter directement leur clientèle vers les structures d'insertion, la procédure d'agrément les contraint à solliciter le service public de l'emploi afin que ces individus bénéficient d'un agrément.

Conclusion de la section

Cette section permet d'éclairer les relations entre les différentes administrations engagées dans la production de l'action publique en matière d'IAE. Les rapports entre les administrations de l'Emploi et de l'Action sociale se sont profondément reconfigurés. Au milieu des années 1980 les deux administrations développent des visions concurrentes de l'insertion et exercent leurs tutelles sur des associations aux pratiques différenciées : les centres d'adaptation à la vie active (CAVA) pour l'administration de l'action sociale, les entreprises intermédiaires pour l'administration de l'emploi (cf. chapitre 1). À ce titre, on peut parler d'homologie entre

¹⁰⁹ Le décret n° 99-106 du 18 février 1999 relatif à l'agrément par l'agence nationale pour l'emploi des personnes embauchées dans les organismes d'insertion par l'activité économique indique qu'« en aucun cas, les structures employeurs de l'insertion par l'activité économique ne peuvent assurer elles-mêmes le diagnostic des personnes qu'elles sont susceptibles d'embaucher par la suite ». Il faut cependant noter que les professionnels des dispositifs d'insertion gardent la main sur l'embauche des chômeurs orientés par l'ANPE.

l'espace administratif et l'espace associatif puisque leurs divisions internes reposent sur les mêmes principes.

Au début des années 1990, un pilotage interministériel est mis en place sous l'effet des préconisations du rapport Alphanféry. Les deux administrations interviennent à part égale dans le financement et le pilotage des entreprises d'insertion (les associations intermédiaires sont placées sous la tutelle du ministère de l'Emploi et les CAVA restent sous la responsabilité de l'Action sociale).

La réforme instaurée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 met fin au pilotage interministériel et consacre le rôle du ministère de l'Emploi. Au niveau central, la DGEFP conduit les réformes du secteur, élabore la réglementation et répartit les crédits sur les territoires. Au niveau local, ses services instruisent les dossiers de conventionnement des associations, leur attribuent des financements et évaluent leur action. Ainsi, au début des années 2000, l'espace associatif de la mise travail se segmente en deux régions séparées par une « frontière inférieure » (Autès, 1999 : 167) qui délimite les territoires d'intervention des deux administrations ministérielles :

- Une région officielle qui regroupe l'écrasante majorité des associations d'insertion par le travail. Ces associations gèrent une ou plusieurs « structures d'insertion par l'activité économique » : entreprises d'insertion (EI), associations intermédiaires (AI), ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Ces dispositifs sont placés sous la tutelle du ministère de l'Emploi, bénéficient d'un statut dans le code du travail et font l'objet de procédures administratives identiques : agrément préalable des chômeurs par le service public de l'emploi, conventionnement par l'administration déconcentrée du ministère de l'Emploi.
- Une région informelle qui regroupe les dispositifs de « réentraînement au travail », les CAVA, placés sous la tutelle de l'administration de l'Action sociale. Les CAVA sont adossés à un établissement social (un centre d'hébergement et de réinsertion sociale dans la grande majorité des cas). Le statut des travailleurs et les conditions de travail en CAVA sont dérogatoires au droit du travail.

Les redistributions successives des compétences administratives mettent en lumière le rôle du pouvoir politique. D'une manière générale, l'analyse montre que les réformes importantes (instauration d'espaces de pilotage spécifiques, augmentation des crédits, mise en place de nouvelles aides, etc.) sont décidées puis conduites par les gouvernements socialistes, qui s'appuient sur les associations d'insertion par le travail pour conduire leur politique de lutte contre le chômage. M. Aubry et son conseiller emploi en 1998, P. de Saintignon, comptent parmi les nombreux responsables du Parti socialiste favorables au développement d'un espace associatif de la mise au travail et, plus globalement, au développement des politiques d'assistance gérées par le secteur associatif. La droite en revanche semble, à première vue, moins favorable au développement d'un tel espace. En témoigne la suppression des crédits aux entreprises intermédiaires par P. Séguin en 1986¹¹⁰ (cf. chapitre 1) puis la mise en sommeil du CNIAE par le gouvernement Juppé entre 1995 et 1997.

II. La structuration interne de l'espace associatif de la mise au travail : classement des dispositifs et visions différenciées de l'insertion

En 1998, le cabinet de M. Aubry en indique aux représentants associatifs qu'il souhaite simplifier la politique d'IAE. Il s'agit alors de clarifier le pilotage du secteur, de faciliter la prise de décision en désignant un chef de file, l'administration du ministère de l'Emploi, sans toutefois en exclure les autres administrations ministérielles, et notamment celle de l'Action sociale¹¹¹. On verra que pour l'ensemble des acteurs associatifs rencontrés lors de l'enquête, cette décision politique a pour conséquence d'invisibiliser tout un pan de leur activité professionnelle.

Cette section, revient sur une autre dimension de la réforme qui est présentée par le cabinet de M. Aubry comme la démonstration de la volonté de l'État de reconnaître l'action

¹¹⁰ Le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi de 1986 à 1988.

¹¹¹ Dans les textes réglementaires, le ministère de l'Emploi ne cesse d'affirmer que la réforme de 1998 instaure un « pilotage associant tous les acteurs » et que l'administration de l'Action sociale « reste pleinement associée à la mise en œuvre de l'insertion par l'activité économique » (Circulaire DGEFP 99-17 du 26 mars 1999 qui réforme l'insertion par l'activité économique).

associative en matière d'insertion par le travail en la dotant de fondements juridiques clairs. Au-delà des discours d'affichage dont l'objet est de susciter l'adhésion des représentants associatifs aux objectifs de la réforme et leur enrôlement dans ses travaux préparatoires, l'action politique consiste à sectoriser l'action associative. La réforme instaure un chapitre au sein du code du travail spécifiquement consacré à l'« insertion par l'activité économique ». Cette catégorie juridique regroupe les différents dispositifs existants autour d'une définition générique qui s'appuie sur leur objet et leurs modalités d'action communs : l'insertion par l'activité économique « a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle», elle « met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement»¹¹². La création de cette catégorie générique s'accompagne, comme on l'a vu dans la section précédente, de l'instauration de procédures et d'espaces de pilotage communs aux différents dispositifs associatifs (l'agrément délivré par l'ANPE, les CDIAE animés par les services déconcentrés de l'administration de l'emploi). Dans cette perspective, la logique de la réforme de 1998 s'inscrit dans la continuité du rapport Alphanféry qui insistait sur la nécessité d'harmoniser et d'unifier la réglementation sur les associations d'insertion par le travail.

Cette logique de sectorisation entre en tension avec la logique de spécialisation des acteurs associatifs. L'entrecroisement des deux logiques - la sectorisation poussée par l'État et la spécialisation défendue par les acteurs associatifs - met en lumière le caractère paradoxal du processus d'institutionnalisation de l'insertion par l'activité économique. Autrement dit, si la réforme conduite par le ministère de l'Emploi rapproche les acteurs associatifs au sein d'un même espace, elle entérine dans un même mouvement les divisions internes à cet espace.

Cette section analyse la structuration de l'espace de l'IAE. Elle montre que les négociations entre les représentants associatifs et le ministère de l'Emploi aboutissent à la segmentation de cet espace en deux pôles, un pôle social et un pôle entrepreneurial. Ces deux pôles sont définis à partir d'un faisceau de critères qui renvoie :

- À la réglementation qui détermine le périmètre d'intervention de chaque catégorie de dispositifs d'insertion en fonction de ses rapports au marché d'une part et aux pouvoirs publics d'autre part

¹¹² Extrait de l'article L5132-1 du code du travail qui définit l'insertion par l'économique.

- Aux pratiques professionnelle et aux conceptions différenciées des acteurs associatifs en matière d'IAE, en sachant que ces manières différentes de voir et de faire l'insertion ont en partie déterminé la réglementation (lors des négociations entre les acteurs associatifs et les responsables politiques), mais qu'en retour cette réglementation, en tant qu'elle est l'objet d'une appropriation par les acteurs associatifs, contribue à accentuer leurs divergences de vue.

A. Le pôle social de l'espace de l'IAE

- *Les ateliers et chantiers d'insertion, un service public privatisé*

L'appellation « ateliers et chantiers d'insertion » (ACI) désigne une catégorie de dispositifs d'insertion par le travail dont la gestion est assurée par des personnes morales de droit public (conseils généraux, centres communaux d'action sociale) ou de droit privé à but non lucratif (associations). Ces dispositifs se développent sans cadre réglementaire au début des années 1990, à la suite de l'application du volet insertion de la loi sur le RMI (cf. Section 1 du présent chapitre). Si les entreprises d'insertion (EI) et les associations intermédiaires (AI) embauchent un nombre croissant d'allocataires du RMI à mesure que le dispositif monte en charge, leur capacité d'accueil reste limitée, malgré l'accroissement des crédits étatiques. La mise au travail de la grande majorité des allocataires du RMI s'effectue en réalité au sein de dispositifs créés spécialement à cet effet, et dont l'appellation varie : « chantier de production », « chantier d'insertion », « chantier école », « chantier formation ». Le terme « chantier » fait écho à la nature du travail (activité physique de transformation de matériaux) et à son organisation (l'exercice collectif d'activités manuelles). Dans la plupart des cas, les chantiers sont gérés par des associations. Ils regroupent une dizaine d'allocataires du RMI embauchés dans le cadre de contrats aidés du secteur non-marchand (les contrats emploi solidarité)¹¹³ et encadrés par des salariés permanents (Abhervé, 1992).

¹¹³ Instaurés par le gouvernement de M. Rocard en 1990, les contrats emploi solidarité sont des contrats aidés du secteur non marchand à mi-temps rémunérés sur la base du SMIC horaire régis par le droit du travail, soumis à la compétence de l'inspection du travail et relevant des instances prudhommales.

La reconnaissance juridique des chantiers en 2005¹¹⁴, entérine le modèle économique mis en œuvre au sein par les acteurs associatifs depuis le début des années 1990. Celui-ci se caractérise par une dépendance importante vis-à-vis de pouvoirs publics. Les subventions publiques représentent souvent plus de 80 % des ressources des ACI. L'État prend en charge l'écrasante partie de la rémunération des salariés en contrats aidés. Les ACI bénéficient également d'exonérations de certaines cotisations à la charge des employeurs. Sous l'effet de la décentralisation des compétences en matière d'insertion, les ACI perçoivent également des financements d'autres institutions publiques (des conseils généraux au titre de la mise au travail des bénéficiaires du revenu de solidarité active qui succède au RMI en 2009, et dans une moindre mesure, des mairies)¹¹⁵. Cette proximité avec les pouvoirs publics implique des dirigeants d'ACI la maîtrise de compétences administratives (rédaction des dossiers de subvention) et de négociations (sur le nombre de postes d'insertion, les montants des subventions, etc.).

L'importance des financements publics amène l'État à encadrer l'activité commerciale des ACI afin d'éviter qu'ils ne livrent une concurrence déloyale aux entreprises implantées sur le même territoire. Les ACI se voient ainsi contraints d'orienter leurs activités de production vers le secteur de l'« utilité sociale » qui désigne des activités « qui ne sont rentables ni dans les conditions de droit commun, ni dans le cadre d'une entreprise d'insertion »¹¹⁶. Les ACI peuvent donc investir l'ensemble des secteurs d'activité économique, à condition d'une part qu'ils ne livrent pas une concurrence déloyale aux entreprises ordinaires (ou aux entreprises d'insertion) et d'autre part que les emplois occupés par leurs salariés ne se substituent pas à des emplois privés ou publics existants.

L'utilité sociale ne désigne donc par un secteur d'activité spécifique. Elle est mesurée par les services du ministère de l'Emploi à partir d'un faisceau de critères qui renvoie au contexte territorial où s'implante le chantier (l'absence ou l'insuffisance des offres du secteur privé sur

¹¹⁴ Si la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 mentionne l'existence des « chantiers » et les inscrit dans le secteur de « l'utilité sociale », c'est la loi de programmation de cohésion sociale de 2005 qui officialise cette catégorie de dispositifs en l'inscrivant dans le code du travail sous l'appellation d'« ateliers et chantiers d'insertion ». Le fonctionnement de ces dispositifs est détaillé dans la circulaire DGEFP n°2005/ 41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

¹¹⁵ Un rapport de 2013 consacré au financement de l'insertion par l'activité économique indique que les financements des conseils généraux représentent en moyenne 28 % du financement total des ACI. (IGAS, IGF, 2013).

¹¹⁶ Extrait tiré de la circulaire DGEFP n°2005/ 41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

le territoire), à sa politique commerciale (la vente des biens ou des services produits par les ACI au prix du marché), et à la mise en œuvre d'un accompagnement spécifique des salariés par le personnel permanent de la structure. Ainsi, lorsqu'un ACI souhaite s'engager dans une activité d'entretien d'espaces verts, l'administration vérifie la présence d'entreprises privées positionnées sur ce créneau d'activité. Si ce secteur d'activité n'est pas investi par ces acteurs, les fonctionnaires autorisent l'ACI à s'y engager. À l'inverse, lorsque des entreprises interviennent déjà sur ce créneau d'activité, l'ACI peut être autorisé à entrer en concurrence avec elles, s'il vend ses prestations au prix du marché. Toutefois, le montant des recettes tirées de la commercialisation des prestations d'entretien d'espaces verts est limité. Il ne doit pas excéder 30 % du total des charges des ACI¹¹⁷.

Les activités commerciales des ACI font donc l'objet d'un double encadrement par l'État. D'un côté les ACI sont incités à réaliser leur activité économique au sein du secteur de l'utilité sociale, c'est-à-dire dans un espace économique où les biens et les services produits ne sont pris en compte ni par les entreprises ni par le service public. D'un autre côté les recettes tirées de la vente de leur production sont limitées à 30 % du montant total de leurs dépenses.

Si la grande majorité des acteurs associatifs respecte cette réglementation¹¹⁸, l'activité économique des ACI entraîne le développement d'une économie parapublique dont le fonctionnement repose sur la dévaluation du coût du travail. En effet, afin de ne pas dépasser la limite des 30 % évoquée plus haut, les ACI ont tendance à fournir à leurs clients - qui sont majoritairement des structures publiques (collectivités locales, établissements publics, offices HLM, etc.) - des prestations gratuites ou à un prix insignifiant. Toutefois, ces pratiques entraînent une baisse artificielle du coût du travail « à des niveaux de prix horaire totalement dérisoires (de 3, 4 ou 5 euros de l'heure) » (IGAS et IGF, 2013 : 19). Les collectivités locales bénéficient ainsi de services dont le coût est « loin de couvrir la valeur marchande de la prestation réalisée qui serait facturée si elle était réalisée par un autre opérateur » (*idem*).

¹¹⁷ « Afin d'éviter tout effet de concurrence déloyale avec les entreprises la part des recettes de commercialisation ne peut excéder 30 % des charges de l'ACI », extrait de la circulaire DGEFP du n°2005/41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

¹¹⁸ Un rapport publié en 2013 par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) estime que la part moyenne des recettes commerciales des ACI n'excède pas 13,4 % du total de leurs ressources, le reste de ces ressources étant composé de financements publics (IDAS, IGF, 2013).

La dépendance des ACI à l'égard des pouvoirs publics - en termes de financement, mais également de marché – assimile ces associations d'insertion à un « quasi service public » (Lazuech, 2006) : financées en grande partie par les pouvoirs les pouvoirs publics, elles réalisent la grande majorité de leurs activités pour les comptes de ces mêmes pouvoirs publics. En 2005, année de leur reconnaissance législative et de leur inscription dans le code du travail, les ACI emploient 32 300 salariés. Le nombre des contrats aidés s'élève à 64 300, soit 17,9 % du total des contrats aidés du secteur non-marchand signés cette année-là (DARES, 2006). En 2012, le ministère de l'Emploi recense pour 68 248 contrats aidés signés par les ACI.

- *Le travail comme support de (re)mobilisation et de réinsertion sociale : la pédagogie spécifique des ACI*

Les professionnels des ACI mobilisent une conception spécifique du travail d'insertion. Pour eux, l'activité économique constitue un support à partir duquel ils peuvent amorcer un processus de réinsertion sociale, de reprise de confiance en soi. Ainsi, dans une autre enquête, les fonctionnaires de l'IGAS et de l'IGF remarquent que les dirigeants d'ACI assimilent l'activité de production à un « support d'apprentissage d'un certain nombre de comportements et moins souvent (à) des activités conduisant à une pré-qualification dans le secteur économique concerné » (IGAS et IGF, 2006 : 17). Ce constat fait écho aux propos recueillis auprès des nombreux dirigeants d'ACI lors de l'enquête de terrain. Pour eux, le passage en structure d'insertion a moins pour objectif la réintégration du marché de l'emploi non-aidé que l'inculcation d'attitudes et de comportements considérée comme une condition préalable à cette intégration :

« La peinture, le bâtiment, la menuiserie, ça reste une activité support, on ne prend pas les gens pour qu'ils deviennent menuisiers ou peintres. Par contre s'ils respectent les consignes, s'ils savent tenir un plan, s'ils savent bosser régulièrement et qu'ils sont à l'heure, enfin tous les aspects qui sont autour de l'insertion, on peut les faire évoluer vers un autre métier quel qu'il soit. » (François, président d'une association gestionnaires d'ACI, entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

« À partir d'une situation d'activité grandeur nature, on peut l'adapter pour faire en sorte qu'elle serve de support à l'évolution personnelle et professionnelle d'une personne. Et donc l'outil de production doit être au service de l'évolution personnelle de la personne, de ses compétences et pas uniquement des besoins de la production en lien avec la concurrence. » (Homme, dirigeant d'une association gestionnaire d'ACI, puis délégué général d'une fédération nationale d'ACI, entretien réalisé le 24 juin 2014.)

Cette conception de l'activité comme support de remobilisation et de réaffiliation sociale implique la mise en place d'un encadrement sur le poste de travail et d'un accompagnement social plus important que dans les autres structures d'insertion. Les textes qui encadrent le fonctionnement des ACI parlent d'une « démarche pédagogique et formative » permettant l'acquisition de « savoirs et de savoir être ». Cette démarche justifie l'octroi d'aides conséquentes de l'État. Les ACI disposent ainsi d'une aide spécifique pour mettre en œuvre un « accompagnement » renforcé auprès des chômeurs qu'ils mettent au travail¹¹⁹.

La formalisation et la diffusion de cette démarche pédagogique sont les objectifs principaux des fédérations d'ACI. L'une des plus importantes d'entre elles, la fédération Chantier école, forme ses adhérents à l'utilisation d'instruments visant à détecter et à évaluer l'intensité des difficultés de leurs salariés (il s'agit du « logiciel pour l'évaluation et l'accompagnement »)¹²⁰, à repérer et mesurer leur progression dans l'acquisition de « savoirs de base et de comportement » (les « référentiels compétences et capacités professionnelles » et les « livrets de suivi des salariés en insertion »), à attester de l'évolution de leur situation par rapport à l'emploi (les attestations professionnelles que les professionnels délivrent aux salariés en insertion lorsqu'ils quittent l'ACI), etc.

Les instruments produits par les fédérations d'ACI véhiculent une représentation des chômeurs mis au travail en « éloignés de l'emploi », dont l'absence d'activité s'explique par des déficiences individuelles, et à qui il s'agirait d'inculquer des attitudes, des comportements

¹¹⁹ Pour bénéficier de cette « aide spécifique à l'accompagnement », les ACI peuvent proposer des « projets d'accompagnement » à l'administration déconcentrée de l'emploi : mise en place d'ateliers de recherche d'emploi, de formation, d'actions en matière de lutte contre l'illettrisme, etc. (Circulaire DGEFP du n°2005/41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.)

¹²⁰ Citations extraites du document *Comment réussir un chantier école* qui présente la démarche pédagogique de la fédération et les différents instruments sur lesquels elle repose, documents en possession de l'auteur.

plutôt que des savoir-faire relatifs à l'exercice d'un métier. Les « livrets d'évaluation et d'accompagnement vers l'emploi » élaborés par le « réseau Cocagne »¹²¹ offre une bonne illustration des instruments produits par les fédérations associatives pour évaluer la distance à l'emploi des salariés en insertion et mesurer leur progression. Ces trois livrets sont destinés à être utilisés par les encadrants techniques qui encadrent les travailleurs en insertion (rebaptisés « jardiniers en insertion ») sur leur poste de travail et les travailleurs sociaux (principalement des conseillers en insertion socio-professionnelle) qui assurent leur accompagnement social. Le premier livret est consacré à l'« évaluation des compétences professionnelles », c'est-à-dire à l'appréciation de la maîtrise des gestes techniques spécifiques à l'exercice du métier de maraîcher. Il comprend une grille qui présente les « opérations culturelles »¹²² que le « jardinier en insertion » est censé maîtriser. L'encadrant technique tire au sort une opération culturelle puis évalue sa réalisation par le jardinier en insertion.

Dans le second livret d'évaluation, l'évaluation de la maîtrise des gestes techniques spécifiques à l'exercice du métier de maraîcher laisse place au repérage de « compétences transférables ». Le livret recense seize « capacités liées à l'emploi [...] utiles et recherchées dans d'autres secteurs d'activité porteurs ou en tension ». Ces « capacités liées à l'emploi » sont d'ordre social et comportemental. Les « jardiniers en insertion » sont évalués sur leur assiduité, leur ponctualité, leurs « capacités de communication » et « d'intégration à une équipe de travail » (dont les indicateurs sont l'acceptation des remarques et l'obéissance aux ordres), leur « curiosité », leur « adaptabilité », leurs capacités de concentration et d'initiative. D'autres compétences transférables visent à mesurer la « résistance physique et mentale » du salarié « en insertion » (qui passe par le fait d'accepter les « travaux salissants », de « supporter des conditions de travail difficiles et prolongées », de « porter des charges lourdes », d'accepter des travaux « répétitifs », « par tous les temps »).

Les encadrants techniques indiquent dans un logiciel les compétences transférables « acquises » et celles « à renforcer ». Ils peuvent ensuite visualiser le « profil » du salarié « en insertion » et le mettre en correspondance avec les compétences attendues dans des secteurs d'activités en « tension », c'est-à-dire des secteurs d'activités pour lesquels les employeurs peinent à recruter

¹²¹ Les citations qui suivent sont extraites des trois « livrets d'évaluation et d'accompagnement vers l'emploi » élaborés par le Réseau Cocagne qui fédère des chantiers d'insertion ayant une activité de maraîchage biologique et de vente de paniers à des particuliers. Le réseau compte 120 jardins en 2012, qui emploient environ 4 000 personnes.

¹²² À titre d'exemple l'opération culturelle « semis » est divisée en différentes compétences. L'une d'entre elles consiste à « effectuer les semis (profondeur, densité, régularité ou espacement entre les lignes) ».

en raison de la pénibilité des tâches à effectuer par les travailleurs : métiers d'aide à la personnes, d'entretien et de nettoyage, restauration, bâtiments, distribution, mécanique, métallurgie, etc. Cet exercice d'évaluation consiste à apprécier les dispositions des salariés à se conformer à la discipline physique - porter des charges lourdes, travailler dans des conditions difficiles, etc. - et psychologique - obéir aux ordres - qu'implique le travail ouvrier. Les jardiniers en insertion sont incités à bâtir un « projet professionnel réaliste » orienté vers des « secteurs d'activités en tension ». De ce point de vue, l'évaluation des salariés en insertion formalisée par l'entremise des instruments du réseau Cocagne constitue un exercice d'intériorisation de leur position de relégation sur le marché du travail et du rétrécissement de leurs possibles professionnels.

Une dernière batterie d'indicateurs vise à « identifier les freins à l'emploi » relatifs à « la situation sociale » du jardinier en insertion. Il s'agit de procéder à « une mesure globale des problématiques sociales et de leur impact potentiel sur le parcours d'insertion » du chômeur, lors de son embauche (« diagnostic social initial ») et avant son départ (« diagnostic social final »). Certains indicateurs s'appuient sur des nomenclatures administratives et laissent peu de place à la subjectivité de l'évaluateur. Il s'agit par exemple du niveau de formation ou de handicap des jardiniers en insertion. D'autres dépendent étroitement de l'interprétation personnelle du travailleur social chargé du « diagnostic ». C'est le cas de la mesure du « niveau d'isolement social » du jardinier en insertion ou de celle de ses « souffrances psychologiques » - pour lesquelles l'évaluateur doit spécifier si elles sont « invalidantes », « limitantes », « sans conséquences », ou « inexistantes ». Le niveau d'« isolement social » (le salarié « en insertion » peut être « isolé », « intégré », avoir un « relationnel réduit » ou un « relationnel actif ») et la « mobilité » constituent également des critères d'évaluation de la situation sociale. Concernant la mobilité, le salarié « en insertion » peut être « autonome », avoir une mobilité « limitée » ou connaître des « freins psychologiques » à la mobilité. Cette mesure des « freins à l'emploi » permet d'élaborer un « sociogramme » individuel (voir l'annexe 3), une « photographie dynamique pour chaque salarié en insertion. Le sociogramme spatialise la mesure des problématiques sociales. Il est censé rendre compte des résultats du travail de « levée des freins à l'emploi » mené par les professionnels des structures d'insertion du pôle social.

Les jardiniers « en insertion » sont incités à s'impliquer dans le travail de détection de leurs propres déficiences (sociales, techniques, physiques, etc.) afin de construire un « diagnostic partagé » avec les travailleurs sociaux et les encadrants. Ces derniers doivent

gagner la « confiance » des jardiniers, établir avec eux une relation « d'intimité » en s'appuyant sur leurs « qualités humaines que personne ne saurait décrire ».

Les instruments étudiés véhiculent des représentations qui font de l'absence d'emploi non pas le produit de mécanismes sociaux structurels - au premier rang desquels les choix en matière de politique économique – mais la conséquence de carences individuelles qu'il convient de combler par le biais d'une orthopédie sociale (Mauger, 2001). Dit autrement, l'accent mis sur les « freins à l'emploi » par les professionnels des structures appartenant au pôle « utilité sociale » de l'espace de l'insertion par le travail contribue à assimiler le chômeur à un « anormal d'entreprise » (Ébersold, 2004) dont la situation découle de déficiences individuelles d'ordre hétérogène : un faible niveau de formation, un comportement inapproprié, une « souffrance psychique ». En occultant les dimensions économiques et politiques du chômage, les instruments d'évaluation diffusés par les fédérations du pôle utilité sociale légitiment le passage d'un traitement collectif du chômage reposant sur un mécanisme assurantiel, à un traitement individualisé visant à « résoudre les problèmes sociaux par la transformation des individus » (Bresson, 2012 : 68).

Pour certains acteurs associatifs, la prégnance des représentations des travailleurs en insertion « éloignés de l'emploi » qui « cumulent les difficultés » a pour corollaire la dénégation de leur statut de salariés. Les propos recueillis en entretien et lors des observations montrent que certains dirigeants d'ACI considèrent les chômeurs qu'ils mettent au travail comme des usagers de dispositifs d'action sociale plutôt que comme des salariés disposant de droits sociaux. Cette particularité tient à l'identité historique d'une partie des structures du pôle social. Certains ACI sont en effet d'anciens Centres d'adaptation à la vie active (CAVA) créés dans les années 1970-1980 et adossés à un centre d'hébergement. Ces structures ont longtemps appliqué le cadre réglementaire dérogatoire au droit du travail défini par la circulaire de 1979 relative à l'organisation du travail des handicapés sociaux. Les sans-abri hébergés réalisaient les travaux domestiques et d'entretien nécessaires au fonctionnement du centre, en contrepartie d'une rétribution au montant souvent dérisoire. De son côté, l'association bénéficiait d'une main d'œuvre presque gratuite pour entretenir son patrimoine.

Lors de la reconnaissance réglementaire des ACI (la réforme de 1998 met en place une convention avec l'État, la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 les inscrit dans le code du travail), les associations gestionnaires de CAVA sont incitées à transformer le

statut juridique de leur structure. La Fédération Nationale de Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) qui regroupe la majorité des CAVA prend position en ce sens au nom du rapprochement avec le « droit commun » par l'usage du statut de salarié en contrat aidé. Cependant le passage au statut d'ACI transforme les dirigeants de ces dispositifs en employeurs et les place sous la tutelle de l'administration déconcentrée du ministère du Travail. Pour certains d'entre eux, ce changement de tutelle et ce nouveau statut d'employeur est perçu comme une contrainte. C'est le cas de ces deux dirigeants associatifs¹²³ :

« Avec le ministère de l'Action sociale on travaillait avec souplesse, en termes de possibilité d'innover et d'expérimenter. Quand on s'est retrouvé dans le secteur de l'emploi, devant l'inspection du travail qui est beaucoup plus juridique, avec le code du travail et tout ça, la démarche s'est appauvrie. » (Homme, 60 ans environ, éducateur spécialisé puis directeur de centre d'hébergement dont le CAVA s'est transformé en ACI, entretien réalisé le 6 mai 2013.)

« Le passage sous l'égide de l'emploi ça a été terrifiant. Les gens qui s'occupaient des pauvres, de l'exclusion c'était les DDASS. Et d'un seul coup, on confie l'insertion par l'économique aux directions du travail qui sont là pour gérer le travail. Nous, on devait régler les problèmes d'exclusion et de non-travail de gens exclus. Ils ne connaissaient rien. Les inspecteurs du travail, ils viennent inspecter des entreprises. Ils se retrouvent à gérer des problèmes avec des travailleurs sociaux comme nous qui leur expliquons des trucs assez fins. Je préférerais nettement l'approche DDASS, sociale, parce qu'on avait une connaissance commune avec les des publics que les DDEF n'avaient pas du tout. » (Jean Marc, éducateur spécialisé, responsable d'un CAVA transformé en ACI en 2001, entretien réalisé le 31 octobre 2012.)

L'enquête ci-dessus poursuit l'entretien en indiquant que la durée (6 à 24 mois) et le temps de travail (entre 20 et 26 heures) prévus par les contrats aidés utilisés dans les ACI ne sont pas adaptés à certains chômeurs rencontrant des difficultés sociales et psychologiques telles que cela nécessiterait l'aménagement de la réglementation existante :

¹²³ Les deux extraits d'entretien font écho au positionnement de Michel, dirigeant de CAVA, « tenant du pécule » et défenseur du statut dérogatoire de ces dispositifs analysé dans le premier chapitre de la thèse.

« Un mec de la rue complètement out, ou une nana qui a passé 5 ans au fond d'un parking de Paris, battue, violée, j'imagine tous les jours, tu veux la faire travailler 20 ou 26 heures demain toi ? Il faudrait pouvoir lui donner simplement une demi-heure, une heure et puis petit à petit la faire progresser. (...) Ce qui m'empêche de le faire c'est ces putains de contraintes administratives. » (Jean-Marc, éducateur spécialisé, responsable d'un CAVA transformé en ACI en 2001, entretien réalisé 31 octobre 2012.)

Ces propos caractérisent bien les représentations de nombreux dirigeants d'ACI rencontrés au cours de l'enquête de terrain pour qui certains chômeurs sont si « éloignés de l'emploi » qu'ils ne peuvent pas effectuer les temps de travail hebdomadaires prévues par les contrats aidés du secteur non-marchand. De nombreux discours mettent en avant l'inadaptation du droit du travail existant au regard des difficultés de ces « grands exclus » incapables de se conformer aux exigences du monde du travail (respect des horaires, des cadences de production, des consignes de travail, etc.). Les dispositions réglementaires sur le travail constituent des « (putains de) contraintes administratives » qu'il s'agirait de transformer en « outils » que les employeurs pourraient adapter « avec souplesse » aux spécificités individuelles des chômeurs. La déréglementation de la législation sur les contrats aidés est une revendication de la FNARS. En effet, si la fédération encourage ses adhérents gestionnaires de CAVA à adopter un statut d'ACI, elle plaide également pour une « une simplification du système réglementaire »¹²⁴ des différents types de contrats aidés afin de favoriser « la souplesse et l'adaptation aux différentes situations ». Concrètement, la FNARS souhaite que les dirigeants d'ACI puissent « adapter les clauses du contrat de travail, que ce soit en termes de durée de contrat, de durée du travail (durée qui pourrait par exemple augmenter progressivement ou varier), de formation, de rémunération ». Cette adaptation doit s'appuyer sur « la réalité des difficultés spécifiques » des salariés en insertion. Les dispositions du contrat de travail doivent être définies au cours d'une « négociation contractuelle » entre ceux-ci et les dirigeants associatifs.

¹²⁴ Cette citation et les trois suivantes sont extraites du document de travail intitulé « propositions de la FNARS concernant un contrat unique d'insertion », document en possession de l'auteur. Il a été présenté le 12 février 2008 au sein de la commission technique « insertion par l'activité économique » du Grenelle de l'insertion (pour une étude succincte du Grenelle de l'insertion, voir chapitre 4).

L'opposition entre droit du travail et droit au travail est légitimée par un discours qui met en avant les bienfaits du travail pour lui-même, qui permettrait à ces « grands exclus » de « reprendre pied », de « renouer avec la société » et qui, *in fine*, serait toujours préférable à l'inactivité. Contrairement au discours patronal qui s'appuie sur des arguments relatifs à la compétitivité des entreprises, certains patrons associatifs justifient leurs demandes de déréglementation des contrats aidés (déjà sous-protecteurs par rapport au statut de salarié habituel) en mobilisant une rhétorique qui met en avant les difficultés des chômeurs les « plus éloignés de l'emploi » et les bienfaits d'un travail qui leur serait adapté.

B. Le pôle entrepreneurial de l'espace de l'IAE

- *Les entreprises d'insertion, la performance économique au service de l'insertion*

Le pôle entrepreneurial de l'espace de l'insertion par l'économie regroupe des structures de remise au travail qui commercialisent leur production sur un marché concurrentiel. Elles sont conventionnées par les services du ministère du Travail et de l'Emploi en tant qu'« entreprises d'insertion»¹²⁵ (EI). En 2012, le ministère de l'Emploi recense 944 EI, qui emploient 19 914 salariés en insertion, principalement dans le secteur de l'entretien, de la propreté et du nettoyage industriel¹²⁶. Ces salariés bénéficient de contrats spécifiques aux EI, les contrats de travail à durée déterminée d'insertion (CDDI), dont le temps de travail hebdomadaire est compris entre 20 et 35 heures (contre 20 ou 26 heures pour les salariés employés dans les structures du pôle utilité sociale)¹²⁷. Les EI bénéficient d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale et d'une subvention, l'« aide au poste d'insertion » (voir note de bas de page n°21 de ce chapitre).

À l'inverse des structures du pôle social, les EI se caractérisent par leur autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics. Les bénéfices tirés de leurs activités commerciales constituent la

¹²⁵ L'appellation « entreprise d'insertion » remplace celle d'« entreprise intermédiaire » en 1987. Le premier chapitre revient longuement sur le fonctionnement économique des entreprises « intermédiaires ».

¹²⁶ Les statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi notent que « la répartition de l'emploi par grand secteur d'activités dans les entreprises d'insertion – agriculture, industrie/construction et tertiaire – est très proche de celle observée pour l'emploi salarié global » (DARES, 2012).

¹²⁷ Le comité national des entreprises d'insertion qui regroupe près de la moitié des EI indique que la majorité des salariés en insertion bénéficie d'un contrat de travail à temps plein. Toutefois, la fédération n'avance aucune donnée chiffrée permettant de vérifier cette affirmation.

grande majorité de leurs ressources financières. Le Comité national des entreprises d'insertion (CNEI) est une fédération qui regroupe près de la moitié des EI. Sa création en 1988 s'inscrit dans le prolongement du mouvement des entreprises intermédiaires. En 2011, le CNEI regroupe 460 entreprises d'insertion (EI), soit 45 % du nombre total d'EI. Le chiffre d'affaires (c'est-à-dire le total des ventes de biens ou de services produits) de ses adhérents représente en moyenne 81 % de leurs ressources totales (contre 13,4 % en moyenne pour les structures du pôle utilité sociale). Les aides publiques ne constituent donc que 19 % du total des ressources des EI adhérentes au CNEI.

La conception du travail d'insertion au sein du pôle entrepreneurial se démarque de celle qui prévaut chez les professionnels du pôle utilité sociale. Pour les dirigeants d'EI, il s'agit moins de détecter et de résoudre des difficultés socio-psychologiques que de placer les salariés en insertion dans des conditions de travail identiques à celles des entreprises ordinaires pour favoriser leur insertion professionnelle. Autrement dit, contrairement aux dirigeants d'ACI pour qui l'objectif social prime sur l'activité de production (celle-ci servant de support au travail de détection, d'évaluation et de résolution des difficultés des salariés en insertion), les dirigeants du pôle entrepreneurial conditionnent l'insertion professionnelle à la performance économique de l'EI, c'est à dire à sa capacité à survivre et se développer sur un marché concurrentiel.

En entretien, un ancien dirigeant d'EI devenu permanent salarié du CNEI résume cette conception de l'insertion : « si tu es bon sur le business, tu peux faire plein de trucs sur le social. Si tu ne gagnes pas de sous, tu ne feras rien du tout d'intéressant sur le social ». Il poursuit en critiquant les structures du pôle utilité sociale : « crades », « mal gérées », sans « esprit d'entreprise » ni relations avec les acteurs économiques. Certains ACI se contentent ainsi « d'occuper les pauvres » sans se préoccuper de leur (ré)insertion professionnelle, les « cantonnent dans la pauvreté »¹²⁸. Pour mieux mettre en avant le modèle économique des entreprises d'insertion (un « bon modèle, clair, où l'entreprise va sur le marché »), il souligne les « logiques économiques misérables » des structures du pôle social, où la sous-facturation de la production abaisse le coût du travail à un niveau inférieur à celui d'un « ouvrier chinois » et pose un « problème » à la fois « économique » et « éthique » :

¹²⁸ Ces propos renvoient au fait que les revenus mensuels des salariés en insertion dans les ACI sont inférieurs au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian national, soit 964 euros en 2010 selon l'INSEE.

« Ils sont en train de pratiquer des logiques de délocalisation sur place ces gens-là. C'est un double problème. C'est un problème de nature économique puisque cela ne crée pas de richesses. Ces structures sont incapables de créer des fonds propres, de dégager des excédents pour créer de l'innovation, des nouveaux projets. Elles sont constamment à pleurnicher pour avoir un petit surplus de subvention. Mais c'est parce qu'elles n'ont pas vendu une prestation qui normalement aurait dû être vendue. Il n'y a pas de raison de réaliser des prestations gratuitement. Et puis ça pose un problème éthique. Ces gens-là (*les dirigeants d'ACI*) ont une approche misérabiliste des gens qu'ils accueillent. Comment peut-on accepter de réaliser des prestations sans vendre la force de travail des personnes au même prix qu'une entreprise du secteur concurrentiel, une entreprise de nettoyage de bâtiment ou d'espaces verts ? » (Henri, dirigeant d'EI puis salarié du CNEI, entretien réalisé le 1^{er} octobre 2012.)

Le CNEI joue un rôle central dans la construction et la diffusion de cette conception entrepreneuriale de l'insertion. Les slogans qui abondent dans les documents produits par la fédération résument bien cette doctrine entrepreneuriale de l'insertion qui conditionne l'efficacité des dispositifs à leur capacité à survivre et à se développer sur le marché concurrentiel : « la performance économique au service de la performance sociale », « conjuguer efficacité économique et finalité sociale ».

Dans cette perspective, c'est la mise en place de conditions de travail qui s'approchent au plus près de celles des petites et moyennes entreprises qui offrent aux chômeurs le plus de chance de retrouver un emploi. La secrétaire générale du CNEI en 2003 indique dans le magazine publié par la fédération que l'utilisation du statut de salarié, l'accès aux mécanismes de protection sociale, le respect de la législation sur le travail et l'application des conventions collectives de branche constituent « les fondements de la pédagogie portés depuis leurs origines par les entreprises d'insertion » et « pose(nt) les bases de la profession » (CNEI-Mag, 2003) de dirigeant d'EI. Plutôt qu'une activité qui servirait de support à la résolution de déficiences socio-psychologiques, il s'agit d'offrir aux chômeurs « un vrai poste de travail, un vrai contrat de travail, un vrai salaire correspondants aux exigences d'une contractualisation employeur-salarié » (*idem*) et ainsi d'en faire des « salariés comme les autres ».

Cette conception entrepreneuriale de l'insertion amène les EI à afficher leurs performances économiques. L'*Observatoire des entreprises d'insertion* publié chaque année par le CNEI insiste sur l'importance de leur taux de croissance (« 10 % en 2011, contre 4,7 % pour les PME » ordinaires), sur la faiblesse des subventions publiques et l'importance de leur chiffre d'affaires dans leurs ressources totales, qui démontre que les dirigeants d'EI ont toutes les compétences nécessaires à la gestion d'une entreprise (CNEI, 2012). De même, le CNEI met en avant sa proximité avec les organisations qui représentent les intérêts des chefs d'entreprises ordinaires. Une manière pour les responsables d'entreprises d'insertion de s'affirmer eux-mêmes comme des dirigeants d'entreprises. Le CNEI participe ainsi aux manifestations consacrées à l'entreprise (comme le « salon des entrepreneurs ») et adhère au Mouvement des entreprises de France (MEDEF). La fédération élabore un guide avec l'organisation patronale intitulé « collaborer et coproduire sur les territoires »¹²⁹. Des dirigeants d'entreprises adhérentes au MEDEF y témoignent de leur engagement bénévole dans des entreprises d'insertion et insistent sur leur « efficacité sociale et économique ». Comme l'a indiqué la première section de ce chapitre, les deux organisations montent en 2009 un partenariat qui renforce leur coopération. Les entreprises d'insertion adhérentes au CNEI s'engagent à pourvoir en main d'œuvre les entreprises adhérentes au MEDEF qui interviennent sur des secteurs « en tension ». De son côté, le Medef s'engage à inciter ses adhérents à nouer des partenariats commerciaux (sous-traitance) avec les entreprises d'insertion.

- *Se légitimer par l'entreprise, le tournant entrepreneurial des entreprises d'insertion*

Cette conception entrepreneuriale de l'insertion, qui repose sur la croyance en la performance économique comme condition de l'insertion professionnelle, est le produit d'un processus au cours duquel les structures associatives ont progressivement adopté des techniques de gestion importées du secteur privé lucratif. Ce processus débute dès le milieu des années 1980, lorsque des éducateurs spécialisés participent à la mise en place d'activités économiques auprès des jeunes qu'ils prennent en charge. Ils deviennent responsables d'unités de production et s'inscrivent dans le mouvement des « entreprises intermédiaires ». Ils acquièrent alors « sur le tas » des compétences en matière de gestion financière et commerciale (cf. chapitre 1).

¹²⁹ En avant-propos du guide, L. Laïk, président du CNEI et dirigeant d'un groupement d'entreprises d'insertion déclare que l'entreprise est « le lieu optimal pour accueillir et accompagner vers l'emploi des personnes en difficulté » et que les entreprises d'insertion et de travail temporaire d'insertion assument depuis leurs origines leur ancrage dans le marché concurrentiel, dont elles acceptent et revendiquent l'ensemble des contraintes, mais aussi des droits, tant pour elles-mêmes que pour leurs salariés ».

Pendant les années 1990 des organisations privées auxquelles l'administration de l'emploi apporte son soutien, vont encourager ce développement. L'une d'elle est la fondation France Active, créée par C. Alphanféry et financée par la caisse des dépôts. France active est à l'origine une structure d'aide à la création d'entreprises pour les chômeurs à qui elle fournit des garanties d'emprunts bancaires pour les aider à lancer leur activité. Rapidement la Fondation étend ses activités aux entreprises d'insertion à travers la Société d'investissement France active (SIFA). La création de la SIFA en 1991 fait suite au rapport qui préconisait de faciliter l'accès des EI au crédit bancaire afin de financer leurs fonds de roulement en l'absence de fonds propres¹³⁰. La SIFA, dont C. Alphanféry assurera la présidence pendant une vingtaine d'années, accorde des prêts à des taux réduits aux EI ou se porte caution pour elles auprès des banques. En contrepartie de ces services, la SIFA accompagne les dirigeants d'EI à l'utilisation d'instruments de gestion (plan de trésorerie, bilan comptable, compte de résultats, etc.).

Le CNEI joue également un rôle central dans ce rapprochement avec les méthodes de gestion de l'entreprise privée en incitant ses adhérents à renforcer leur autonomie envers les financements publics. La fédération encourage ses dirigeants d'EI à abandonner le statut juridique d'association afin d'opter pour celui d'entreprise commerciale¹³¹. L'objectif est alors de faciliter l'accès au crédit bancaire et l'inscription de leurs structures sur les registres des organismes consulaires comme les chambres de commerce et d'industrie. Largement majoritaires dans les années 1990, les EI sous statut associatif représentent moins de 40 % des adhérents du CNEI en 2011, contre 60 % pour les EI ayant un statut de société commerciale.

Le CNEI incite également les EI à investir d'autres marchés que ceux auxquels elles se cantonnent habituellement (le second œuvre en bâtiment et l'entretien d'espaces verts) car ils ne nécessitent ni investissement important, ni qualification de la part des travailleurs. La fédération publie plusieurs guides afin d'aider les dirigeants d'EI à diversifier les activités de

¹³⁰ La difficulté d'accès au crédit bancaire est pointée comme un obstacle majeur au développement des entreprises d'insertion dès leur création (Bailleau 1986). Le rapport Alphanféry (1990) préconise de « constituer un système cohérent de financement par le crédit et d'apport en fonds propres ». Les financements privés doivent pallier les manques des financements publics, dans un contexte où « l'État ne peut pas tout ».

¹³¹ Dans une publication, le CNEI se félicite de l'augmentation du nombre d'EI ayant adopté un statut d'entreprise commerciale. En 1993, celles-ci représentent 25 % du total des EI contre 15 % en 1991. Lors de leur assemblée générale de juin 1995, les membres du conseil d'administration de la fédération votent une résolution qui incite les dirigeants d'entreprises d'insertion à adopter un statut de société commerciale au terme des deux années à venir.

leur entreprise et à s'orienter vers des créneaux plus techniques et concurrentiels¹³². Les antennes régionales de la fédération organisent des formations à la gestion financière et comptable des entreprises, à la mise en place d'une politique commerciale, à l'instauration de partenariats avec les entreprises ordinaires, etc. Elle apporte un soutien technique aux futurs dirigeants d'EI qui souhaitent réaliser une étude de marché avant de lancer leur activité. Ainsi, à l'opposé des fédérations du pôle social qui créent des instruments centrés sur la détection et la mesure des difficultés des salariés en insertion, les guides et les formations réalisés par le CNEI visent davantage le développement économique et commercial de ses adhérents. Les permanents de la fédération effectuent un travail de veille juridique sur les filières d'activités qui présentent des opportunités de croissance, apportent un soutien technique aux EI pour se « positionner » dans les marchés publics comportant des clauses sociales, etc.

C. Profusion des outils de gestion et éviction des chômeurs en difficulté :

- *Un clivage générationnel qui se superpose à la segmentation entre pôle social et pôle entrepreneurial*

La recherche de G. Lazuech (2006) sur le secteur de l'insertion par l'activité économique de l'agglomération nantaise fait écho à l'analyse développée dans cette section. L'auteur met en évidence deux profils de cadres dirigeants de structures d'insertion qui renvoient à la division de l'espace de l'IAE entre les deux pôles précédents. G. Lazuech observe que les dirigeants de ce « pôle entrepreneurial » disposent de propriétés sociales qui les rapprochent du groupe générique des cadres : la moitié d'entre eux « a des origines sociales « petites bourgeoises » : (parents commerçants, patrons de petites et moyennes entreprises, artisans, agriculteurs, etc.) » (Lazuech, 2006 : 66) et tous disposent d'un niveau élevé de formation (maîtrise, diplôme d'études supérieures spécialisées, école de commerce). Affairés au développement économique de leur structure, ces dirigeants sont marqués « par un ethos de « petit patron » ou de dirigeant de PME » (*idem* : 67). Ils développent un discours qui combine une « dimension entrepreneuriale (induite par le marché) et une dimension plus paternaliste (liée au devoir de

¹³² Voir par exemple les guides publiés par le CNEI : *Insertion, des créneaux pour entreprendre* publié en 1993, *Guide du porteur de projet d'entreprise d'insertion*, publié en 1998 ou l'ouvrage *Entre social et entreprise, création d'entreprise et insertion*, paru en 1995.

bienfaisance qui semble découler de la mission sociale de l'entreprise » (*idem*). Ce premier sous-groupe de dirigeants s'oppose à celui des responsables d'ACI, moins diplômés et « mal à l'aise dans des fonctions entrepreneuriales classiques » (*idem*). Leur métier « se rapproche davantage de celui des travailleurs sociaux, voire des cadres administratifs que de celui de patron » (*idem*).

À ce premier clivage entre dirigeants du pôle social et dirigeants du pôle entrepreneurial, G. Lazuech superpose un second principe de distinction qui renvoie à la date d'arrivée dans l'espace de l'IAE. Ce critère générationnel voit s'opposer deux catégories de dirigeants : d'un côté les « pionniers », âgés d'au moins quarante-cinq ans, et dépourvus de diplôme spécifique en matière de gestion économique ou de management ; de l'autre les « jeunes professionnels diplômés qui ont acquis des titres scolaires en relation avec les métiers de l'encadrement du travail social et/ou du management des ressources humaine, voire de la finance » (*idem* : 69) et pour lesquels le secteur de l'insertion constitue une première expérience professionnelle.

Si l'absence d'enquêtes quantitatives d'envergure sur l'évolution des profils de dirigeants de structures d'insertion invite à la prudence dans la généralisation des catégories de « pionniers » et de « jeunes professionnels », la mise en perspective de deux études réalisées avec près de vingt-cinq ans d'écart semble confirmer les résultats obtenus par G. Lazuech sur le terrain nantais. La première est menée au début des années 1990 à partir d'un échantillon d'une centaine de dirigeants d'EI¹³³. La majorité d'entre eux est âgée de 30 à 45 ans, a suivi des formations spécifiques au secteur de l'action sociale (notamment celle d'éducateur spécialisé) et se caractérise en conséquence par un profil socioprofessionnel éloigné de celui des dirigeants d'entreprises ordinaires.

La seconde étude, réalisée en 2015 par le CNEI¹³⁴, repose sur un échantillon de cent vingt-huit dirigeants d'EI interrogés par questionnaire. Ces résultats attestent d'un niveau de diplôme élevé chez les dirigeants d'EI (89 % d'entre eux ont un diplôme au moins équivalent au niveau bac + 2, 35 % équivalent au niveau baccalauréat + 5). Surtout, près de la moitié d'entre eux a réalisé une formation généraliste en gestion (à l'université ou en école de commerce), 18 % sont issus de « formations d'ingénieurs ou techniques » alors qu'ils sont à

¹³³ Les résultats de cette enquête réalisée par le centre des jeunes dirigeants de l'économie sociale (CIDES) sont présentés dans l'ouvrage *L'entreprise d'insertion porte ouverte sur l'emploi* publié en 1993.

¹³⁴ *Entreprise d'insertion : où sont les femmes?*, les cahiers de l'observatoire du CNEI, n°2, mars 2016.

peine plus d'un quart à avoir été formés au travail social. La mise en perspective des deux enquêtes semble donc attester d'une recomposition progressive des profils des dirigeants de structures, au moins pour ce qui concerne le pôle entrepreneurial. Les diplômés en travail social deviennent minoritaires au profit de ceux formés au management et à la gestion d'entreprise.

Les dirigeants de structures d'insertion rencontrés dans le cadre de la thèse appartiennent presque tous au groupe des « pionniers ». Éducateurs spécialisés de formation, ils ont créé et dirigé les premières structures d'IAE, les entreprises intermédiaires, et se sont formés de manière autodidacte à la gestion d'entreprise. À ce titre, ils ont contribué à l'invention puis au développement de ce secteur en faisant le choix d'un métier (celui de dirigeant de structure d'insertion) au moment où celui-ci n'existe pas encore. Leurs trajectoires professionnelles similaires expliquent qu'ils développent une conception analogue de leur activité professionnelle et, en corollaire, une même vision critique du processus d'institutionnalisation de l'IAE. La mise en avant des valeurs liées au travail social comme étant au fondement du sens donné à l'action professionnelle s'accompagne d'une critique de la dilution de ces valeurs et à leur remplacement par des normes et des croyances professionnelles empruntées au secteur de l'entreprise. En entretien, Chantal, une représentante du mouvement des entreprises intermédiaires au début des années 1980 (cf. chapitre 1), revient longuement la « vocation militante » qui guidait son action et celle de ses collègues formés au travail social (« on avait une vocation militante, on venait du travail social »). Elle déplore les « idées libérales » des nouveaux dirigeants de structures d'insertion (des « petits jeunes arrivés de leur école de commerce », désireux de « faire du fric avec l'insertion ») et leur substitution aux idéaux de « transformation sociale » des « pionniers » dont elle se fait la représentante.

À l'instar de Chantal, Karim, un autre « pionnier », éducateur spécialisé qui participe au mouvement des entreprises intermédiaires au milieu des années 1980, pointe le « basculement idéologique » des « approches éducatives et sociales » vers un « idéal gestionnaire » qui caractérise le secteur de l'IAE contemporain. Pour lui, les jeunes dirigeants de structures d'insertion sont « dans le mimétisme avec les entreprises du secteur concurrentiel » :

« Ils en sont à dire, il faut qu'on soit plus compétitif, plus performant, ils utilisent les mêmes terminologies du monde de l'industrie et du capitalisme dominant, il faut mettre en place des normes ISO. Bref, une approche extrêmement libérale de l'insertion, avec des rapprochements avec des grands groupes. Leur projet

c'est le projet économique et pas le social, et leur modèle c'est le modèle concurrentiel de l'entreprise du CAC 40. C'est plus le petit modèle historiquement à la marge et alternatif. » (Karim, éducateur spécialisé, dirigeant d'entreprise intermédiaire puis salarié d'une fédération de structures d'insertion, entretien réalisé le 20 décembre 2012.)

Pour les pionniers, le renouvellement des profils de dirigeants de structures n'est pas l'unique cause du développement d'une conception entrepreneuriale de l'IAE. En entretien, ils mettent également en lumière l'intervention de l'administration de l'emploi et de ses satellites privés (la CDC et la fondation France Active) qui contribuent à banaliser l'usage d'instruments de gestion importés du secteur privé lucratif dans l'espace de l'IAE (plan de trésorerie, bilan comptable, compte de résultats, etc.). Pour Chantal, les dirigeants de ces organisations - notamment C. Alphanéry qui pendant les années 1990 est simultanément président du CNAIE et de la fondation France Active et administrateur de la CDC - exigent des entreprises d'insertion qu'elles renforcent leur rentabilité et leur performance économique en contrepartie de prêts ou de cautions bancaires. Lorsque ces organisations interviennent auprès des structures d'insertion, elles « veulent financer un truc digne de ce nom qui corresponde à leur puissance financière, à la vision qu'ils ont de l'entreprise »¹³⁵.

- « *Ce ne sont plus des gens en grande difficulté qui sont dans l'IAE* » : les conséquences de l'institutionnalisation de l'IAE sur la sélection des chômeurs

La banalisation des instruments de gestion et l'immersion croissante dans le secteur concurrentiel poussé par l'administration, et le renouvellement des profils des dirigeants sont autant d'éléments qui contribuent à faire évoluer les pratiques de recrutement au sein des structures d'insertion. Pour Philippe¹³⁶, à partir du milieu des années 1990, « l'(administration de) emploi commence à pousser à aller du côté 70/30 » (70 % de ressources tirées de la vente de la production et 30 % issus de financements publics). L'entreprise d'insertion qu'il dirige commence à « perdre toute la capacité qu'on avait à être un outil pour les gens les plus éloignés

¹³⁵ Et Chantal d'ajouter : « On arrive avec des deux-chevaux, ils veulent des Rolls Royce. »

¹³⁶ Éducateur spécialisé à la fin des années 1970, Philippe travaille dans un centre d'accueil pour jeunes toxicomanes implanté en Seine Saint Denis. Avec ses collègues travailleurs sociaux, il développe des ateliers de production pour ces jeunes (peinture et bâtiment de second œuvre) qu'il transforme en entreprise intermédiaire. Au début des années 2000, Philippe quitte l'entreprise Astrolabe et prend la direction d'une des plus grandes associations caritatives d'Ile de France qui gère notamment des centres d'hébergement et des structures d'insertion par l'économique (cf. chapitre 1 encadré 4).

de l'emploi, les plus cassés, sans une exigence de productivité ». Autrement dit, les attentes politico-administratives en termes de rentabilité posent à nouveau la question de la cohabitation entre logique économique et mission éducative (ou mission sociale) étudiée dans le premier chapitre de cette thèse. Contraints de satisfaire aux attentes de l'administration de l'emploi en matière d'équilibre économique, les professionnels des structures du pôle commercial de l'insertion renforcent leurs critères d'embauche. Dans un contexte où les financements publics et les prêts bancaires sont conditionnés à la rentabilité et donc à la capacité de production de la structure, l'embauche d'un nombre trop important de chômeurs faiblement productifs mettrait en péril l'existence de la structure. Les dirigeants sélectionnent alors des chômeurs moins « cassés », plus « proches de l'emploi », capables de tenir des cadences de production relativement élevées.

Si cette évolution caractérise les structures du pôle commercial de l'insertion par le travail, elle concerne également celles du pôle social. La recomposition des profils des chômeurs mis au travail concerne également les ACI. C'est ce qu'affirme Régis dont les propos sont retranscrits ci-dessous. Cet ancien militant écologiste, passé par le scoutisme et le bénévolat dans des associations caritatives, effectue ses débuts professionnels comme consultant dans un cabinet de conseil spécialisé sur les politiques sociales. Au milieu des années 1990 il fonde puis dirige une association qui aujourd'hui gère plusieurs chantiers d'entretien d'espaces verts et naturels en Ile de France. Selon lui :

« Les objectifs de sortie fixés par la DGEFP¹³⁷, l'intégration dans le code du travail, tout ça fait qu'il y a une sélection des publics. Par rapport au début de l'IAE c'est un changement fondamental, même si cela ne se dit pas oralement. C'est la faute des pouvoirs publics. Aujourd'hui, l'IAE ne répond plus ou marginalement à la question de la grande pauvreté. Ce ne sont plus des gens en grande difficulté qui sont dans l'IAE. Le SDF ne travaille plus dans l'IAE, même dans les chantiers. Aujourd'hui c'est des gens qui sont autonomes, qui se douchent. (...) L'IAE est aujourd'hui totalement sous tutelle du ministère du Travail. Il n'y a que le prisme du travail qui entre en compte, il n'y a pas le prisme de l'accompagnement social. (...) Les gens dans mon association, ils sont prêts à bosser et la réalité c'est qu'ils bossaient avant ces gens-là. Tous les gars

¹³⁷ Le chapitre 4 revient en détail sur la mise en place par l'administration de l'emploi de ces objectifs de sortie censés mesurer la performance des structures d'insertion par le travail.

qui sont à X tu les mets en 1960/70 ils se font embaucher demain, aucun problème. (...) C'est juste que du boulot il n'y en a plus. » (Régis, entretien réalisé le 5 décembre 2012.)

Pour ce dirigeant d'ACI, l'incorporation de l'insertion par l'économique dans les politiques de l'emploi a des effets sur les pratiques de sélection des chômeurs à l'entrée des structures. Les publics traditionnels des politiques d'aide (pensionnaires des centres d'hébergement, jeunes toxicomanes, personnes sortant de détention, etc.) sont progressivement évincés des dispositifs qui leur étaient originellement destinés et remplacés par des chômeurs « autonomes », dont les difficultés d'insertion sur le marché du travail ne résultent pas de problématiques sociales et/ou psychologiques mais principalement d'un manque de qualification ou d'une absence de moyen de transport. Pourtant, sur le plan réglementaire, les structures d'insertion, et plus particulièrement les ACI, sont censées mettre au travail les « publics en situation de grande exclusion sociale », « fortement éloignés de l'emploi (notamment bénéficiaires du RMI et chômeurs de longue durée) », caractérisés par leur « très faible niveau de compétences, leurs problèmes en matière d'illettrisme ou de difficultés de comportement ou de santé », des publics dont « la productivité (*est*) particulièrement faible »¹³⁸.

Ces observations rejoignent les conclusions de travaux académiques sur le fonctionnement des politiques sectorielles d'action sociale, comme ceux de S. Ébersold sur les politiques d'insertion ou de C. Soulié sur l'hébergement des sans-abri. Les conclusions de ce dernier concernant le secteur de l'hébergement social peuvent sans problème s'appliquer à celui de la mise au travail : les deux espaces assurent le tri et la gestion « d'importants flux de population au travers d'un système différencié et hiérarchisé d'établissements » (Soulié, 1998 : 76). Mais, comme les centres d'hébergement qui exigent des sans abri qu'ils soient dès leur arrivée « réinsérés » ou « réinsérables », les structures d'insertion « demandent au prétendant d'être déjà (en puissance voire en acte) ce qu'il doit devenir » (idem : 78), c'est-à-dire un travailleur productif, employable *a minima*. Dit autrement, l'accès aux structures d'insertion « exige bien souvent (*des chômeurs*) des propriétés identiques à celles qui régissent l'accès à l'emploi, condamnant par là-même ceux qui y dérogent le plus » (Ébersold, 2004 : 102).

¹³⁸ La circulaire DGEFP n°2005/ 41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

Les questions des critères de sélection des chômeurs, de l'équilibre entre la mission sociale et les contraintes économiques de la structure, se sont posées de manière constante au cours de l'enquête de terrain. La grande majorité des dirigeants de structures d'insertion rencontrés partagent le constat d'une éviction des publics les plus précaires au profit de chômeurs « autonomes ». Dès lors, on peut s'interroger sur le statut à donner aux discours particulièrement présents dans la littérature et les instruments produits par les fédérations du pôle social ; des discours qui mettent en avant la prise en charge des « plus éloignés de l'emploi » qui « cumulent des handicaps ». Un enquêté, président d'une importante association gestionnaire d'ACI et administrateur dans une fédération du pôle social donne sa réponse. Pour lui, ces discours renverraient à un « argument théorique (...) éloigné des pratiques » qu'il conviendrait de mobiliser « pour pouvoir justifier l'existence de sa boutique » auprès des financeurs.

Dans cette perspective, l'importance n'est pas tant la capacité de ces discours à décrire l'évolution des pratiques de recrutement et des caractéristiques des chômeurs mis au travail, que leur fonction rhétorique¹³⁹. Celle-ci consiste en l'affirmation d'un « un type particulier de croyance : des fictions nécessaires auxquelles les acteurs ne croient pas vraiment, mais auxquelles ils ne peuvent renoncer sans que leur travail se vide de sens » (Dubet, 2002 : 48). Dans le cas de l'insertion par l'économique, la fiction pédagogique de la prise en charge des « éloignés de l'emploi » est d'autant plus nécessaire qu'elle légitime l'attribution d'aides publiques conséquentes et la production d'instruments de mesure de la « distance à l'emploi » par les fédérations associatives.

Conclusion de la section

Le processus d'institutionnalisation retracé dans cette section dessine un espace de l'IAE organisé autour de deux pôles composés de dispositifs différenciés au niveau de leur mode

¹³⁹ Plusieurs enquêtes menées par l'administration semblent cependant donner raison aux acteurs associatifs. Ainsi, le rapport publié en 2013 par l'IGAS et l'IGF constate que « le dispositif d'IAE n'est pas centré sur les publics les plus en difficulté ». Les inspecteurs remarquent que seulement 25 % des individus orientés par l'IAE ont moins de 6 mois d'ancienneté au chômage lors de leur embauche. Ils notent également qu'un individu sur deux recruté dans une structure d'insertion n'est pas chômeur de longue durée (c'est-à-dire au chômage depuis plus d'un an), alors que cette catégorie est la cible prioritaire du dispositif. Une autre enquête menée en 2012 par la DARES interrogeait les salariés en insertion sur leurs principales difficultés pour trouver du travail avant leur entrée dans une structure. Loin de mettre en avant d'éventuelles problématiques sociales, les chômeurs mis au travail mentionnent le plus fréquemment « l'absence de permis de conduire ou de véhicule (24 %), un niveau de formation insuffisant (18 %), l'absence de travail dans leur branche (16 %) » (DARES, 2014b).

d'insertion dans l'espace économique (les structures du pôle social s'inscrivent dans une économie de marchés publics, celles du pôle entrepreneurial interviennent sur des marchés concurrentiels). L'analyse montre que les acteurs de l'insertion jouent un rôle de premier plan dans la perpétuation des divisions qui structurent cet espace. Regroupés au sein de fédérations, ils élaborent des savoirs spécialisés qui renvoient à des visions différentes et concurrentes de l'insertion par le travail et en corollaire des chômeurs mis au travail. Deux conceptions concurrentes du travail d'insertion divisent l'espace de l'IAE. Pour les acteurs du pôle social la mise en situation de travail est un support pédagogique visant la résolution de difficultés psychosociales et constitue un préalable au retour à l'emploi ordinaire. Pour les acteurs du pôle entrepreneurial la mise en situation de travail s'effectue dans des conditions identiques à celles des entreprises ordinaires. Elle est conditionnée à la performance économique de l'entreprise d'insertion et a pour objectif de préparer les salariés en insertion à réintégrer le marché du travail ordinaire.

III. Stratégies d'alliance et oppositions entre les fédérations associatives dans l'espace de l'IAE

La section précédente analyse l'organisation de l'espace associatif de l'insertion par le travail. Cette section montre que cette organisation fait l'objet de prises de position différenciées de la part des fédérations de structures d'insertion et détermine leurs stratégies d'alliance et d'opposition. Après être revenu sur le rôle intermédiaire de ces fédérations dans la construction de la politique d'insertion par le travail, il s'agira de comprendre pourquoi certaines d'entre elles soutiennent la segmentation existante entre un pôle social et un pôle entrepreneurial alors que d'autres s'y opposent.

A. Fédérations « spécialisées » et fédérations « généralistes » : les différentes catégories d'intermédiaires dans l'espace de l'insertion par le travail

- *Les fédérations, des organisations à l'interface entre les structures d'insertion et les acteurs politiques et administratifs*

La complexité de la politique d'insertion découle de la diversité des pratiques et des organisations associatives en matière de mise au travail : mise à disposition des chômeurs auprès de clients ou mise en situation de production dans les AI ; commercialisation de la production sur un marché concurrentiel dans les EI ou sur un marché « protégé » dans les ACI ; mobilisation du statut de salarié dans les structures d'insertion par l'activité économique ou rétribution au pécule dans les CAVA, etc. L'institutionnalisation de ces pratiques donne toutefois lieu à des processus analogues : les acteurs associatifs qui initient ces pratiques se regroupent au sein de fédérations afin de négocier avec l'État une réglementation adaptée et des budgets spécifiques.

Ainsi, à la fin des années 1970, des dirigeants de foyers d'hébergement réunis au sein de la Fédération nationale des associations de réadaptation sociale (FNARS) participent, aux côtés de l'administration centrale du ministère des Affaires sociales, à l'élaboration d'une réglementation qui encadre la mise au travail des hébergés dans les Centres d'adaptation à la vie active (CAVA). Au milieu des années 1980, des éducateurs du secteur de la prévention spécialisée développent des entreprises qui embauchent les jeunes qu'ils prennent en charge. Réunis au sein du CNEI, ils négocient avec le ministère de l'Emploi un cadre institutionnel et des crédits spécifiques. À la même époque, des élus et des syndicalistes créent des associations qui pratiquent le prêt de main d'œuvre et mettent à disposition de clients des chômeurs en fin de droit pour des travaux temporaires. Rassemblés dans la Coordination des associations d'aide aux chômeurs (COORACE), ces acteurs poursuivent le même but que ceux de la FNARS et du CNEI : bénéficier d'une reconnaissance légale, d'une réglementation adaptée et de budgets propres. Leurs négociations avec le ministère de l'Emploi débouchent sur la création des associations intermédiaires. Dans la décennie suivante, la montée en charge du Revenu Minimum d'Insertion s'accompagne de la mise au travail d'un nombre croissant d'allocataires. Des dirigeants de ces dispositifs créent la fédération Chantier école et participent à l'élaboration

d'un cadre réglementaire et budgétaire qui débouche sur la création d'une nouvelle catégorie de dispositifs d'insertion par le travail : les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) (voir section précédente).

La construction de l'espace de l'insertion par le travail repose donc sur des processus relativement autonomes, au cours desquels des acteurs issus de régions du monde associatif différentes (l'hébergement social, la prévention spécialisée, la formation professionnelle) se réunissent au sein de fédérations et entrent en relation avec différentes les pouvoirs publiques (cabinets et administrations centrales des ministères de l'Emploi, des Affaires sociales, etc.). Ces fédérations occupent donc une position intermédiaire dans l'espace de production de l'action publique en matière d'insertion par le travail. Elles s'interposent entre les structures d'insertion et les professionnels « de terrain » qui recrutent, mettent au travail et encadrent les chômeurs, et les cabinets ministériels et leurs administrations qui définissent la réglementation, négocient la répartition des crédits, contractualisent avec les structures d'insertion et évaluent leurs actions. Autrement dit, les fédérations assurent la jonction entre les acteurs du niveau de la mise en œuvre de l'action publique et ceux de son élaboration.

L'analyse du travail d'intermédiation des fédérations de l'insertion par l'économique est au cœur de l'analyse de cette thèse. Les chapitres suivants en dévoilent la complexité et les différentes dimensions. Cependant, le processus d'institutionnalisation retracé dans les deux premiers chapitres de cette thèse permet dès maintenant de mettre en lumière deux dimensions du travail d'intermédiation des fédérations dans la production de l'action publique : la représentation des structures d'insertion et des acteurs « de terrain » auprès des pouvoirs publics ; un rôle d'information, de formation et de professionnalisation de ces acteurs « de terrain ».

Dans le premier cas, il s'agit de défendre les intérêts des structures d'insertion dans les espaces locaux et nationaux où se négocie l'action publique (commissions et groupes de travail nationaux mis en place par les cabinets ou les administrations ministérielles, conseil national ou conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique, etc.). Dans le deuxième cas, il s'agit d'informer et d'accompagner les personnels des structures d'insertion aux réformes impulsées par l'État, d'adapter leurs pratiques aux évolutions réglementaires, aux transformations de l'action publique. Cet accompagnement s'effectue à travers la production et la diffusion d'instruments (guides pratiques, formations professionnelles, notes techniques)

mais également l'animation d'espaces internes aux fédérations et à leurs adhérents (commissions régionales et nationales, groupes de travail, etc.).

- *Fédérations spécialisées et fédérations généralistes : deux catégories d'acteurs intermédiaires*

Le processus d'institutionnalisation de l'insertion par le travail comme catégorie d'action publique s'opère à travers deux dynamiques opposées. La première renvoie à une logique de spécialisation : l'état et les représentants associatifs construisent différentes catégories de dispositifs d'insertion par le travail, chacune disposant d'un cadre réglementaire, de modalités de fonctionnement et de financements spécifiques. Cette dynamique de spécialisation entre en tension avec le travail, mené par les responsables politiques et administratifs du ministère de l'Emploi, d'incorporation de ces différents dispositifs au sein d'un même espace d'action publique. Cette dynamique d'incorporation repose sur la mise en place d'instances de coordination communes (le CNIAE et les CDIAE), sur l'application des mêmes procédures à l'ensemble de ces dispositifs (l'agrément des chômeurs par le service public de l'emploi, le conventionnement et l'évaluation par les fonctionnaires des services déconcentrés du ministère de l'Emploi).

Ces deux logiques constitutives de la construction de la politique d'insertion par le travail font l'objet d'une controverse entre les principales fédérations associatives. Deux d'entre elles défendent la logique de spécialisation de l'espace de l'insertion par le travail, c'est-à-dire sa segmentation en différentes catégories de dispositifs. Deux autres fédérations s'opposent à cette logique de spécialisation et à la hiérarchisation qu'elle instaure entre les dispositifs d'insertion. Favorables à la logique d'incorporation impulsée par le ministère de l'Emploi à la fin des années 1990, elles souhaitent transformer l'espace de l'insertion par le travail en créant un nouveau dispositif qui rassemble ceux existants. Les parties suivantes analysent ce que ces prises de position relatives à la manière de penser la politique d'insertion par le travail doivent à l'histoire spécifique de chaque fédération, aux particularités de ses adhérents et de ses dirigeants.

Le CNEI et Chantier école sont des fédérations spécialisées. L'adhésion à Chantier école est réservée aux associations gestionnaires d'ACI (la fédération en regroupe 650 en 2012), l'adhésion au CNEI est réservée aux organisations qui portent une EI (le CNEI regroupe près

de 400 EI en 2012). Les profils de leurs dirigeants n'ont pas évolué depuis leur création. Leur conseil d'administration se compose exclusivement de dirigeants d'ACI pour Chantier école, de dirigeants d'EI pour le CNEI. De même, les permanents salariés de ces deux fédérations sont souvent d'anciens dirigeants de ces dispositifs. Le délégué général de la fédération Chantier école est un ancien directeur d'associations gestionnaires d'ACI. Celui du CNEI a dirigé pendant plusieurs années une entreprise d'insertion.

Ces caractéristiques orientent les activités des deux fédérations vers la production d'une expertise circonscrite à la catégorie de dispositifs gérés par les adhérents : Chantier école produit et diffuse des instruments qui formalisent la pédagogie spécifique aux ACI¹⁴⁰. Le CNEI accompagne ses adhérents dans la structuration des activités commerciales de leur entreprise d'insertion. De même, ces particularités amènent les dirigeants des deux fédérations à représenter exclusivement la catégorie de dispositifs gérés par leurs adhérents auprès de l'État ou dans les documents diffusés dans l'espace médiatique (communiqués de presse, etc.). Comme l'explique Henri, l'ancien dirigeant d'entreprise d'insertion devenu permanent salarié du CNEI : « ici (*au CNEI*), on est clair avec ce que l'on défend : c'est le modèle des entreprises d'insertion ».

À l'opposé de Chantier école et du CNEI, la FNARS et la COORACE sont deux fédérations généralistes. La FNARS se présente comme un « réseau généraliste de lutte contre les exclusions »¹⁴¹. En 2011, elle regroupe 850 associations gestionnaires de 2 700 établissements qui couvrent l'ensemble du spectre des politiques l'action sociale : centres d'hébergement et de réinsertion sociale, centres d'accueils pour demandeurs d'asile, centres d'accueil de jour, centres de formation, etc. Concernant plus particulièrement l'insertion par le travail, la fédération regroupe 900 ACI, 60 AI et 50 EI. La COORACE affirme quant à elle son appartenance au secteur de l'Economie sociale et solidaire (ESS) dont elle entend défendre les valeurs. En 2011, cette fédération compte 500 adhérents dont près de 300 Associations

¹⁴⁰ Chantier école a mis au point des instruments proches de ceux du réseau Cocagne étudiés dans la section précédente. La fédération forme ses adhérents à l'utilisation d'instruments visant à détecter et à évaluer l'intensité des difficultés de leurs salariés. Le « logiciel pour l'évaluation et l'accompagnement » mesure la progression des salariés en insertion dans leur acquisition de « savoirs de base et de comportement ». Il est renseigné par les professionnels de l'insertion qui s'appuient sur des « référentiels compétences et capacités professionnelles » et des « livrets de suivi des salariés en insertion » (Citations extraites du document « Comment réussir un Chantier école » qui présente la démarche pédagogique de la fédération et les différents instruments sur laquelle elle repose, documents en possession de l'auteur).

¹⁴¹ Citation extraite de la présentation de la FNARS sur son site Internet : <http://www.fnars.org/nous-connaitre-fnars/fnars-missions>, consulté le 04/07/2015.

Intermédiaires (AI), 85 Ateliers et chantiers d'insertion (ACI), 46 Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), 22 Entreprises d'Insertion (EI), et 33 organismes de services à la personne. La composition des instances dirigeantes des deux fédérations reflète cette diversité. Leurs dirigeants sont à la tête d'associations qui gèrent des dispositifs variés.

La diversité des activités menées par leurs adhérents conduit les deux fédérations à adopter un positionnement généraliste. Leur objectif n'est pas de représenter une catégorie de dispositifs auprès des pouvoirs publics, mais d'intervenir au nom de et auprès de l'ensemble des associations du secteur de la lutte contre l'exclusion pour la FNARS, de l'ensemble des structures de l'ESS pour la COORACE. De même, les permanents des deux fédérations produisent et diffusent une expertise qui ne se limite pas à une catégorie particulière de structures d'insertion par le travail. Les permanents salariés de la FNARS élaborent quantité de guides pratiques et organisent nombre de formations sur des sujets variés : l'évaluation dans les établissements sociaux, le « soutien à la parentalité », l'accompagnement social et professionnel dans les structures d'insertion par le travail, les liens entre précarité et santé mentale, l'accueil en association des personnes placées sous surveillance électronique, l'évolution de la « contractualisation » entre les associations et les collectivités publiques, etc.

L'expertise produite par les permanents de la COORACE s'oriente quant à elle vers l'élaboration d'instruments d'évaluations applicables à l'ensemble des structures d'insertion par le travail comme la « démarche qualité Cèdre ». La COORACE produit également des guides pour inciter ses adhérents à mutualiser une partie de leurs activités ou à se regrouper sous une même entité juridique. La fédération consacre plusieurs documents à la mise en œuvre d'un « groupement d'employeurs solidaires » (GES) dont l'existence procède du regroupement de différentes organisations (associations intermédiaires, entreprises d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, centres de formation, associations d'aide à la personne, etc.) au sein d'une même entité juridique et de la mise en commun d'activités (comptabilité, gestion du personnel, etc.)¹⁴².

¹⁴² L'architecture organisationnelle des GES correspond à celle d'un « conglomérat associatif » qui regroupe sous une même entité juridique (une association) différentes structures (association, SARL, coopérative, etc.) qui deviennent ses filiales. Voir notamment les trois documents produits par la fédération en 2009 intitulés « Outil d'aide à la structuration d'un groupe économique solidaire », « Organisation juridique et fiscale des groupes économiques solidaires » et « Guide financier pour les groupes économique et solidaire » et téléchargeables sur le site de la COORACE (<http://www.coorace.org/>).

Fédérations « généralistes » et fédérations « spécialisées » constituent deux catégories d'organisations intermédiaires qui interviennent dans l'espace de l'insertion par le travail en mobilisant des logiques et des stratégies différentes. Les fédérations spécialisées s'attachent à produire une expertise circonscrite à une catégorie de dispositifs d'insertion par le travail et à défendre ses spécificités. Les fédérations généralistes entendent représenter un secteur d'actions publiques et proposent une expertise transversale à plusieurs catégories de dispositifs. La partie suivante montre que l'appartenance à l'une ou l'autre des deux catégories détermine les alliances et les oppositions entre les fédérations.

B. « Défendre un modèle » ou « refonder le secteur » ? Stratégie de conservation et stratégie de subversion des fédérations associatives

Les activités des associations adhérentes et le profil des dirigeants déterminent les prises de position des fédérations dans l'espace de l'IAE : positionnement en faveur d'un dispositif spécifique pour les fédérations spécialisées, en faveur d'un secteur pour les fédérations généralistes. Ces différents positionnements permettent de comprendre les alliances qui se nouent entre les fédérations autour de la mise en œuvre d'actions interfédérales : élaboration de documents programmatiques sur le secteur de l'insertion par le travail, travail d'influence auprès des responsables politiques et administratifs, etc.

- « Défendre un modèle » : la stratégie de conservation des fédérations spécialisées

À la fin des années 2000, les deux fédérations spécialisées, le CNEI qui regroupe des structures d'insertion du pôle commercial et Chantier école dont les adhérents appartiennent au pôle social, s'allient. Leurs dirigeants nationaux signent un « protocole de collaboration » dans lequel ils insistent sur la complémentarité entre les deux catégories de dispositifs gérés par leurs adhérents. Dans ce document, les ACI et les EI sont en effet présentés comme des dispositifs d'insertion par le travail « complémentaires » puisqu'ils « s'adressent à des publics dont le degré d'éloignement ou d'obstacle à l'emploi est différent ou qui sont à des stades différents de leur parcours d'insertion ».

Les deux fédérations affirment ici leur adhésion à une même représentation de l'espace de l'IAE. Celui-ci trouve sa pertinence dans l'agencement des différentes catégories de dispositifs qui le composent au regard des profils des chômeurs mis au travail. Les modalités de commercialisation et de mise au travail (dans le secteur de l'utilité sociale pour les ACI, dans les conditions du marché pour les EI), et l'intensité de l'encadrement et de l'accompagnement des chômeurs (fort dans les ACI, plus faible dans les EI) seraient ainsi proportionnelles aux capacités de production et à l'importance des difficultés des chômeurs.

L'alliance entre les deux fédérations repose donc sur l'adhésion de leurs dirigeants à cette représentation harmonieuse de l'espace de l'IAE. En effet, à plusieurs reprises lors de l'enquête de terrain et au cours des entretiens, les responsables de Chantier école et du CNEI présentent cet espace comme un continuum de dispositifs interdépendants, aux modalités de fonctionnement complémentaires. Ils affirment avec constance que leurs adhérents se répartissent les chômeurs en fonction de leur degré de difficultés (les plus éloignés de l'emploi mis au travail dans les ACI, les plus proches de l'emploi dans les EI).

Cependant, le rapprochement entre les deux fédérations et l'affirmation de la complémentarité entre les dispositifs d'insertion répond également à des enjeux économiques, liés à l'immersion sur un marché concurrentiel. Il s'agit pour les deux fédérations de prévenir et de mettre un terme aux conflits qui se nouent localement entre EI et ACI, les premières accusant les seconds de leur livrer une concurrence déloyale lors des réponses à des marchés publics :

« Ce que dit le CNEI, c'est la vision du modèle. Il y a les chantiers d'un côté, les EI de l'autre. La FNARS n'est pas d'accord avec ça. Pour nous, on a vraiment le non marchand et non concurrentiel et le marchand concurrentiel. On ne mélange pas tout. Sur le marché on reste en concurrence, mais loyale. (...) On réfléchit, c'est pour cela qu'on bosse bien avec Chantier école, sur la complémentarité des choses, plus qu'au mélange des genres. Si ton prix il est bas sur le marché parce que t'as un chantier ce n'est pas honnête. (...) Je pense qu'il y a deux dimensions dans l'IAE qui ont leur sens, mais tout mélanger pour accéder à des marchés, parce que c'est quand même une question de fond (...), pour faire des prix plus bas que le voisin, ce n'est pas correct. Ethiquement, ce n'est pas juste. Moi j'ai vu des collectivités qui sous- traitent à des chantiers

parce que le coût salarial est beaucoup plus faible. » (Henri, ancien dirigeant d'entreprise d'insertion, salarié du CNEI, entretien réalisé le 1^{er} octobre 2012.)

Pour ce dirigeant du CNEI, la pertinence de l'espace de l'IAE réside dans sa segmentation entre deux pôles composés de dispositifs complémentaires : le concurrentiel qui regroupe les EI et le non-concurrentiel qui rassemble les ACI. Or, certains ACI adoptent des pratiques qui remettent en cause cette partition : ils entrent en concurrence avec des EI en répondant aux mêmes appels d'offre dans le cadre de marchés publics (la réglementation autorise les ACI à avoir une activité commerciale, à condition que les recettes tirées de celle-ci ne dépassent pas 30 % de leurs charges). Surtout, ils s'appuient sur l'importance de leurs subventions publiques (celles-ci constituent près de 80 % en moyenne du montant total de leurs ressources) pour proposer des tarifs particulièrement bas par rapport à ceux des entreprises d'insertion et leur livrent ainsi une concurrence déloyale¹⁴³. Pour le CNEI, l'alliance avec Chantier école vise à mettre fin à ces pratiques. La collaboration entre les deux fédérations instaure une « instance nationale de concertation » où les dirigeants des deux fédérations arbitrent les « conflits locaux » liés au problème de concurrence entre leurs adhérents.

Les dirigeants de Chantier école incitent également leurs adhérents à respecter la réglementation qui limite leurs activités commerciales :

« Des chantiers demandent la dérogation parce qu'ils dépassent les 30 % (*de recettes de commercialisation*). Nous on déconseille à nos adhérents de le faire. Ce n'est pas la solution pour deux raisons. D'abord si les prix sont bas, ça provoque des dérives au niveau concurrentiel, avec les EI notamment. Ensuite parce que, automatiquement, ça va renforcer les critères de sélection des publics. (...). Si un chantier commercialise à tout va d'abord, automatiquement il va recruter des salariés moins cassés. Ça dénature le modèle des chantiers. » (Benoît, dirigeant de structures d'insertion puis salarié de Chantier école, entretien réalisé le 11 juin 2012.)

¹⁴³ La presse se fait parfois l'écho des conflits entre structures d'insertion, comme dans un article paru dans le journal Ouest France le 10 juin 2016 et intitulé « Concurrence déloyale » : l'insertion reste désunie. La journaliste raconte que lors d'un appel d'offre, un bailleur social sélectionne un ACI dont la proposition de prix était 6 fois inférieure à celle de l'EI (article consulté le 21/07/2016 et disponible à l'adresse suivante : <http://www.ouest-france.fr/normandie/argentan-61200/concurrence-deloyale-linsertion-reste-desunie-4293713>)

Comme l'enquêté précédant, cet ancien dirigeant d'ACI, fondateur et dirigeant de Chantier école justifie la structuration de l'espace de l'IAE en deux pôles complémentaires. Il partage la position du CNEI qui, au nom d'un principe « éthique » pose la nécessité de respecter les règles en matière de concurrence. Il pointe également les effets délétères de l'investissement des ACI sur le marché concurrentiel. Les contraintes du marché (nécessité de fournir une production de qualité au client et d'honorer les délais de livraison prévus) requièrent des travailleurs capables de maîtriser des gestes techniques et de tenir des cadences de production soutenues. Or, le recrutement de tels profils va à l'encontre du « modèle » des chantiers d'insertion dont la mission est, à l'inverse, de mettre au travail les chômeurs les « plus cassés », les plus « éloignés de l'emploi », par le biais d'une pédagogie spécifique. Pour Chantier École, l'immersion des ACI dans le marché concurrentiel met en péril leur spécificité.

Les deux extraits d'entretien ci-dessus montrent bien les intérêts communs au CNEI et à Chantier école qui conduisent les deux fédérations à s'allier et à prendre position collectivement. S'il s'agit de prévenir et de réguler les conflits entre leurs adhérents respectifs, l'alliance entre les deux fédérations repose plus largement sur la croyance partagée par leurs dirigeants en la complémentarité entre les deux « modèles » de dispositifs d'insertion : celui des EI qui interviennent dans le secteur marchand concurrentiel et celui des ACI ancré dans le secteur de l'utilité sociale. Si, pour assurer leur survie économique, les premières embauchent des chômeurs capables d'assurer un certain niveau de productivité et donc relativement proches de l'emploi, les ACI ne sont pas soumis à des logiques de marché et recrutent des chômeurs plus éloignés de l'emploi et moins productifs.

- *Réformer le secteur : la stratégie de subversion de la FNARS et de la COORACE*

Alors qu'à la fin des années 2000, le CNEI et Chantier école s'allient pour défendre la complémentarité des deux catégories de dispositifs gérés par leurs adhérents, deux autres fédérations renforcent également leur collaboration. La FNARS et la COORACE co-signent des tribunes dans les médias, mènent en commun des actions de lobbying auprès des responsables administratifs du ministère de l'Emploi, organisent collectivement des formations pour leurs adhérents¹⁴⁴.

¹⁴⁴ En 2016, les deux fédérations co-organisent une formation intitulée « Travailler ensemble sur un territoire, pourquoi, comment ? » pour leurs adhérents en Pays de la Loire. Des formations semblables sont mises en place

Le rapprochement entre les deux fédérations s'appuie sur une vision commune de leurs dirigeants concernant la politique d'insertion par le travail et qui s'oppose à celle du CNEI et de Chantier école. Contrairement à ces derniers qui défendent la complémentarité des dispositifs d'insertion, les acteurs de FNARS et la COORACE mettent en avant leur « cloisonnement » et leur inadaptation aux « besoins » et aux « parcours des publics » :

« On est dans des clivages où le CNEI et Chantier école sont dans des logiques outils et la FNARS et COORACE sont dans une logique de dépassement des logiques actuelles. Entrer dans une logique outil, c'est entrer dans un système de cloisonnement en de multiples dispositifs qui ont été des juxtapositions de temps historiques. (...) Ils (*les dirigeants de Chantier école et du CNEI*) se disent en gros comment on se partage le gâteau en s'entendant parce qu'ils ont bien compris que c'était con de s'engueuler. (...) COORACE a entamé il y a longtemps déjà cette vision du passage de l'IAE par outils à une vraie vision de développement de territoire solidaire. » (Alain, directeur d'association, salarié de la COORACE, entretien réalisé le 27 septembre 2012.)

« Le merdier c'est que chacun est dans sa logique de dispositif plus que du public et que quand la FNARS et avec nous COORACE, on dit arrêtons avec tous ces machins, militons pour qu'on parte des besoins des publics sur un territoire et on essaie d'apporter des réponses en fonction des problématiques diverses, faisons des ensembliers pour éviter les ruptures de parcours. Là le CNEI et Chantier école disent non moi je m'intéresse aux EI, moi je m'intéresse aux ACI. » (François, président d'une association de chantier d'insertion, responsable national de l'insertion par l'économique à la FNARS.)

« Pourquoi on a embrouillé le paysage au fil des années et on a créé plein de dispositifs ? Le fait de dire que les personnes n'ont pas les mêmes profils entre chantier et EI comme le CNEI et Chantier école, est-ce que ça suffit à justifier l'existence de tel ou tel dispositif ? Moi je ne suis pas convaincu (...). Les études n'ont pas réussi à objectiver ça. Moi j'en reviens aux missions, ce sont les

dans d'autres régions. Elles visent à renforcer les collaborations et la mutualisation entre les adhérents des deux fédérations.

mêmes : l'encadrement, la formation, l'accompagnement, c'est les mêmes missions. » (Femme, salarié à la FNARS, responsable de l'IAE.)

Les trois extraits d'entretien ci-dessus résument bien la configuration des alliances et des oppositions entre les fédérations de l'espace de l'IAE. Les dirigeants de la FNARS et de la COORACE y mobilisent les mêmes arguments pour critiquer les prises de position du CNEI et de Chantier école. Pour l'un d'eux, la complémentarité entre les différents dispositifs est un artefact utilisé, non sans mauvaise foi, par les dirigeants du CNEI et de Chantier école pour justifier leurs demandes de financement auprès des bailleurs publics¹⁴⁵ : il s'agit de coopérer, de ne pas « s'engueuler » pour « se partager le gâteau » des financements. Autrement dit, la logique instrumentale du CNEI et de Chantier école vise à justifier l'existence des différentes catégories de dispositifs d'insertion et *in fine* celle de leur fédération.

Pour les dirigeants de la FNARS et de la COORACE, les dispositifs d'insertion du pôle commercial et ceux du pôle sociale ne sont pas complémentaires mais superposés. Ils poursuivent les mêmes finalités et, contrairement à ce qu'avancent le CNEI et Chantier École, rien ne prouve qu'ils s'adressent à des chômeurs en fonction de l'intensité de leurs difficultés. Les études évoquées par une responsable de la FNARS dans le troisième extrait d'entretien tendent même à montrer le contraire. Ainsi, l'enquête publiée par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale des finances (IGF) quelques semaines avant l'entretien constate qu'il existe « peu de différences, en termes de profils des publics, entre les quatre types de structures » d'insertion. Les ACI et les EI embauchent des chômeurs qui disposent des mêmes niveaux de formation (86,8 % des salariés en insertion dans les ACI ont une qualification de niveau V, V bis et VI¹⁴⁶ ; ils sont 84,4 % dans les EI). L'ancienneté au chômage ne permet pas non plus d'établir des différences entre les chômeurs mis au travail dans les différents types de structures d'insertion. Les individus au chômage depuis moins d'un an représentent 44,2 % du total des embauches dans les ACI, 44,3 % dans les EI, 53,7 % dans les AI. Les chômeurs de « très longue durée » (au chômage depuis 24 mois et plus) représentent 32,5 % des embauches dans les ACI, 26,9 % des recrutements EI.

¹⁴⁵ Lors de l'enquête de terrain, j'ai été témoin à plusieurs reprises de critiques de ce genre adressées par des membres de la FNARS et de la COORACE à ceux du CNEI et de Chantier école, qu'ils accusent de « se la jouer corpo », c'est-à-dire corporatiste, ou de « prêcher pour leur paroisse ».

¹⁴⁶ Le niveau V correspond au CAP-BEP, le niveau V bis et VI à une sortie en cours de 1er cycle de l'enseignement secondaire (6ème à 3ème) ou abandon en cours de CAP ou BEP avant l'année terminale.

Les structures du pôle commercial et celles du pôle utilité sociale accueillent donc des chômeurs ayant sensiblement les mêmes profils administratifs. La conception de l'espace de l'IAE portée par les dirigeants de Chantier école et du CNEI s'en trouve ainsi délégitimée. L'autre argument avancé par des dirigeants de la FNARS et la COORACE est que la segmentation de l'espace de l'IAE en différents types de dispositifs est « néfaste à (sa) lisibilité », à sa « cohérence » et à sa compréhension par des agents extérieurs, en premier lieu les bailleurs publics. Ce discours est particulièrement répandu parmi les membres des deux fédérations qui pensent que les difficultés rencontrées pour obtenir davantage de crédits publics résultent de la segmentation interne au secteur. Comme le résume Alain, le dirigeant du COORACE, comment « peser face à l'État lorsqu'on arrive (*devant ses représentants*) à quatre fédérations », que l'« on dit qu'on a les mêmes missions mais que l'on ne fait pas la même chose ». Dans cette perspective, les divisions du secteur font le jeu de l'État qui trouve ici prétexte pour ne pas augmenter ses crédits.

Opposées à la stratégie du CNEI et de Chantier école qui plaident pour la conservation de l'organisation de l'espace de l'IAE, la FNARS et la COORACE militent auprès des responsables politiques et administratifs pour une réforme profonde de cet espace. En 2012, la FNARS élabore une série de « propositions politiques » qu'elle présente aux candidats à l'élection présidentielle¹⁴⁷. L'une d'elles préconise de fusionner les différentes structures d'insertion présentes sur un territoire au sein d'une « entreprise sociale », disposant d'« un statut et d'un mode de financement unique ». Si la définition de l'entreprise sociale reste floue, sa création reposerait sur la mutualisation des personnels permanents (encadrants techniques et accompagnateurs socio-professionnels) des structures existantes. Une autre préconisation vise à « privilégier l'accès direct à l'emploi au sein même des entreprises moyennant un accompagnement socioprofessionnel adapté, même pour des personnes jugées très éloignées de l'emploi ». Il s'agit d'éviter dès que possible « le blocage dans un long parcours transitoire » au sein d'une structure d'insertion, en favorisant le placement en emploi ordinaire et en « accompagnant le couple employé/employeur ».

L'« entreprise sociale » de la FNARS est comparable au « groupement d'employeurs solidaires » (GES) inventé par la COORACE. Dans les deux cas il s'agit de substituer aux différentes catégories de dispositifs d'insertion un dispositif unique, une même entité juridique.

¹⁴⁷ Ces propositions sont consignées dans l'ouvrage *La solidarité des idées neuves* (FNARS, 2012).

Comme l'explique le dirigeant du COORACE interrogé plus haut : « le GES part du principe qu'au lieu d'avoir une association intermédiaire, une entreprise d'insertion, trois chantiers d'insertion, vaut mieux en avoir une grosse qui permette de mutualiser, d'avoir une capacité de développement et qui facilite les parcours d'insertion ». Pour les dirigeants des deux fédérations, l'élaboration de ces nouveaux dispositifs s'appuie sur les mêmes constats - le fractionnement de l'espace de l'IAE en différents dispositifs - et répond à des objectifs identiques : mutualiser certaines tâches et faciliter les « parcours d'insertion ».

L'analyse des prises de position des fédérations s'appuie à la fois sur les discours de leurs dirigeants et sur les instruments (guides, documents programmatiques, formations, etc.) qu'elles produisent et diffusent en direction des structures d'insertion ou des responsables politiques et administratifs. Au centre de l'expertise produite par le COORACE et la FNARS, les notions de « entreprise sociale », de « développement territorial »¹⁴⁸, de « groupement d'employeurs solidaire » traduisent une volonté de dépasser les logiques de segmentation qui structurent l'espace de l'IAE. Il s'agit de « fusionner » les dispositifs existants, de « mutualiser » leurs activités au sein d'une seule entité. En cela, la production et les prises de position des deux fédérations renvoient à des stratégies de subversion (Bourdieu, 1984 : 113-116) puisqu'elles visent à transformer en profondeur la structure organisationnelle de l'espace de l'IAE. Elles s'appuient sur une critique de la doctrine dominante au sein du champ de l'IAE qui postule la complémentarité des différents dispositifs d'insertion par rapport à l'intensité des difficultés rencontrées par les chômeurs mis au travail.

À rebours de ces prises de position, l'expertise développée par le CNEI et Chantier école insiste sur les propriétés spécifiques des dispositifs gérés par leurs adhérents (la pédagogie particulière des chantiers d'insertion d'un côté et la performance économique des entreprises d'insertion de l'autre) et sur leur complémentarité. Ces prises de position renvoient à une stratégie de conservation (*idem*) de l'espace de l'IAE : celui-ci doit conserver sa structuration en deux pôles de structures au périmètre d'intervention bien délimité et complémentaire, permettant une répartition harmonieuse des chômeurs en fonction de leur degré d'éloignement à l'emploi.

¹⁴⁸ Cette notion occupe une place centrale dans l'ensemble des documents élaborés par la fédération et notamment dans son programme stratégique de novembre 2011, qui traduit ses orientations politiques. Cette feuille de route de la fédération indique que l'IAE participe à la mise en œuvre d'une « démarche de développement solidaire des territoires », d'une « solidarité territoriale durable » ou encore d'« une économie s'appuyant sur des dynamiques territoriales de proximité ».

Conclusion du chapitre 2

Ce chapitre donne à voir les reconfigurations successives de la politique d'insertion par l'économique à travers l'analyse des relations entre les différents acteurs qui interviennent dans sa production. Dans cette conclusion, je reviens sur les deux principaux points qui expliquent le fonctionnement contemporain de cette politique. Le premier renvoie à l'intervention des acteurs de l'espace administratif ; le second porte sur les pratiques des acteurs associatifs.

- *Montée en charge et inscription de l'IAE dans les politiques d'emploi*

Au cours des années 1980, les associations d'insertion par le travail sont peu nombreuses, en raison de l'intérêt relatif que leur portent les responsables des politiques de l'emploi dont l'intervention s'oriente en priorité vers la mise en œuvre de dispositifs de formation professionnelle visant à octroyer une qualification aux jeunes chômeurs. La décennie 1990 est en revanche celle du développement quantitatif de l'insertion par l'économique. Cette montée en charge s'explique par le renouvellement des modes d'interprétation du chômage. La question de la formation professionnelle des jeunes sans qualification laisse place à celle de la mise au travail des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux. Progressivement, et grâce notamment au travail de légitimation mené par des acteurs comme C. Alphandéry, l'IAE s'impose sur l'agenda gouvernemental et devient une composante centrale de cette nouvelle politique de gestion du chômage par la mise au travail.

Cet investissement politique s'accompagne d'une redéfinition des frontières et des objectifs de l'insertion par l'activité économique. Désormais intégrée aux politiques de l'emploi, l'insertion par l'activité économique a pour objet l'insertion professionnelle de populations de chômeurs ciblées en fonction de leurs difficultés. Mais cette incorporation aux politiques de l'emploi est ambivalente puisqu'elle se caractérise par deux dynamiques contradictoires. La première vise à regrouper les différentes catégories de structures d'insertion par l'économique dans un même espace, à les soumettre aux mêmes procédures de contrôle et de pilotage. Cette dynamique impulsée par le ministère de l'Emploi entre en tension avec la dynamique de spécialisation défendue par les acteurs associatifs qui cultivent leurs particularités et leurs divisions.

- *Principe de division, opposition et alliance dans l'espace de l'IAE*

Le rapprochement dans un même espace de dispositifs différents permet de comparer l'insertion par l'économique à d'autres formes d'actions publiques qui procèdent également d'un assemblage de pratiques et d'institutions qui ont toutes une histoire particulière, à l'image de la politique culturelle (Dubois, 1999 ; Urfalino, 1996) au point que, comme pour cette dernière, on puisse employer le pluriel et parler *des* politiques d'insertion par l'économique. Le travail d'unification mené par l'administration de l'emploi a certes permis de regrouper des dispositifs et des acteurs dissemblables au sein d'un même espace hybride, qui réinterroge les frontières entre action publique et action privée, entre économie marchande et économie non marchande, entre secteur concurrentiel et non concurrentiel, mais également, entre chômage et salariat, entre emploi et non-emploi, du fait du caractère transitoire du passage des chômeurs dans ces dispositifs. Toutefois, la question de l'unité et de la cohésion interne à cet espace se pose dès lors qu'on s'intéresse aux organisations qui le composent et aux individus qui les dirigent.

De ce point de vue, l'étude du processus d'institutionnalisation et de sectorisation conduit par l'État ne saurait rendre compte de l'espace de l'IAE. L'analyse proposée dans ce chapitre montre que la manière dont se structure cet espace découle des pratiques et des représentations différenciées des dirigeants de structures d'insertion et de leurs fédérations. Ces pratiques et ces représentations contribuent à entretenir un ensemble de divisions et d'oppositions internes. S'opposent ainsi un pôle entrepreneurial et un pôle social de l'IAE. Le premier pôle se compose d'entreprises (sous statut de société commerciale ou associatif) inscrites sur un marché concurrentiel. L'efficacité du travail d'insertion repose alors sur la capacité de ces entreprises à placer les salariés en insertion dans des conditions de travail identiques à celles des entreprises du secteur privé lucratif. Le respect des cadences de production, la rentabilité, les temps de travail qui se rapprochent de la norme des 35 heures, l'application des conventions collectives de branche sont autant d'éléments mis en avant par les acteurs du pôle entrepreneurial pour affirmer la spécificité de leurs pratiques professionnelles. Selon eux, la finalité sociale de l'IAE, c'est-à-dire sa mission d'insertion professionnelle, est conditionnée à l'efficacité économique des entreprises qui mettent les chômeurs au travail.

Le pôle social se compose d'associations qui tirent la majorité de leurs ressources des subventions des pouvoirs publics. Les biens et services produits ne sont pas commercialisés sur le marché mais vendus, à des prix souvent dérisoires, ou offerts à des collectivités locales et des

associations. Pour les dirigeants de ces associations, l'activité économique n'a pas pour enjeu d'être rentable mais constitue un support à la résolution de problématiques sociales et/ou psychologiques individuelles. Autrement dit, la finalité sociale de l'IAE, sa mission d'insertion professionnelle, repose sur un travail d'accompagnement visant à « lever les freins sociaux » à l'emploi des salariés en insertion.

Les fédérations de structures d'insertion jouent un rôle central dans la production et la diffusion de ces différentes manières de penser le travail d'insertion. L'expertise produite par le CNEI, la fédération des structures du pôle entrepreneurial, vise à apporter un soutien aux dirigeants d'entreprises d'insertion dans le développement et la commercialisation de leur production. Les fédérations d'associations du pôle social mobilisent leur expertise pour fournir à leurs adhérents des instruments de détection et d'évaluation des difficultés rencontrées par les salariés en insertion. Toutefois, les alliances entre ces fédérations ne découlent pas tant de leur appartenance à l'un ou à l'autre des deux pôles, que de leur adhésion aux principes de division qui organisent l'espace de l'insertion par le travail. S'opposent ainsi les fédérations spécialisées qui, en affirmant la complémentarité des pôles social et entrepreneurial, souhaitent conserver la structuration de cet espace et les fédérations généralistes qui, en partant du cloisonnement des différentes catégories de dispositifs, prennent position pour une réforme profonde de l'insertion par l'économique.

Les deux premiers chapitres de cette recherche reviennent sur le processus d'institutionnalisation de l'espace de l'IAE et sur les clivages qui structurent son fonctionnement. Ils identifient les organisations qui prennent part à la construction de cet espace (administrations d'État, des collectivités locales, structures d'insertion, fédérations associatives, syndicats de salariés, organisation patronale) et analysent l'évolution de leur relations. Les chapitres suivants se centrent sur les fédérations de structures d'insertion. En s'appuyant sur leur position intermédiaire dans l'espace de l'IAE, à l'interface entre leurs adhérents et les responsables politiques et administratifs, ils explorent deux facettes complémentaires de leur action : leurs interventions en direction des structures d'insertion (chapitre 3) et leur participation à la construction de la politique d'insertion par l'économique (chapitre 4).

Chapitre 3

La « professionnalisation » des structures d'insertion par l'économique : des processus composites, incertains et concurrents

« On produit des guides, on monte des formations... j'ai parfois du mal à voir à quoi ça sert parce que les structures ne s'en saisissent pas toujours. Pourtant les besoins de professionnalisation sont colossaux dans l'IAE. (...) Entre ce que l'on fait nous, ce que font les autres réseaux, au national, en région, les actions qu'on essaye de faire en inter-réseau avec le CNAR, la mutualisation des formations et des outils. Il y a les DLA. Il y a un plein d'acteurs qui interviennent avec leurs propres outils. » (Entretien réalisé le 14 novembre 2012.)

Dans cet extrait d'entretien, un permanent salarié de fédérations de l'insertion par l'activité économique (IAE) aborde une dimension centrale de son travail qui consiste à « professionnaliser » les structures d'insertion adhérentes. La « professionnalisation » est ici une catégorie de la pratique, mobilisée par les enquêtés pour désigner un ensemble d'activités hétérogènes qui partagent une finalité commune : la transformation des pratiques professionnelles au sein des structures d'insertion. L'élaboration et la diffusion de formations professionnelles, de guides pratiques, de logiciel de gestion budgétaire sont autant d'activités classées sous le label indigène de « professionnalisation » et qui attestent de sa polysémie.

L'analyse des activités de « professionnalisation » proposée dans ce chapitre s'inscrit dans le prolongement de recherches qui ont contribué à élargir le sens de cette notion dans le champ académique, tout en soulignant les précautions nécessaires à son emploi, la principale

d'entre elles résultant de l'interpénétration entre catégorie indigène et catégorie savante, qui rend l'usage du terme professionnalisation « hautement problématique » (Boussard, 2014).

Ce chapitre mobilise la notion de « professionnalisation » dans un sens lâche, en s'appuyant sur le fait qu'il s'agit là d'une notion « susceptible d'être étudiée à propos de cas empiriques très variés » (Demazière, 2009 : 88 ; Demazière & Gadéa, 2009). Sa mobilisation dépasse ici le cadre analytique fonctionnaliste anglo-saxon qui a longtemps servi de référence aux sociologues des professions. Pour ces derniers, la notion de professionnalisation a un sens restreint : elle renvoie aux processus historiques à travers lesquels un ensemble d'activités se structure et acquiert le statut de profession (Champy, 2009 ; Vézinat, 2010)¹⁴⁹.

À rebours de cet usage restrictif, ce chapitre mobilise la notion de professionnalisation pour rendre compte des « processus intrinsèquement incertains, inachevés et réversibles » (Demazière, 2009 : 90) qui se déploient dans l'espace de l'IAE. Ces processus ne renvoient pas à la reconnaissance d'un groupe professionnel particulier mais désignent « un phénomène plus large : la diffusion de normes de professionnalité » (*idem* : 88) vers les travailleurs des structures d'insertion. De même, ces mécanismes ne résultent pas de la mobilisation des travailleurs des structures d'insertion, mais de « la montée des exigences de professionnalisme portées de l'extérieur » (Boussard, Demazière & Milburn, 2010 : 17) par leurs partenaires : les fédérations associatives d'une part, l'État de l'autre. C'est pourquoi je reprends l'expression de « professionnalisation par le haut » introduite par N. Vézinat (2014) pour rendre compte de processus qui ne sont ni élaborés ni contrôlés par les professionnels des structures d'insertion eux-mêmes, mais qui sont, en grande partie, construits et proposés (plus qu'imposés) par d'autres catégories d'agents : les permanents des fédérations associatives, des consultants spécialistes des politiques d'insertion, des fonctionnaires de l'administration de l'emploi.

Ce chapitre s'appuie également sur les travaux en science politique qui prennent pour objet l'instrumentation de l'action publique. Les processus de professionnalisation dans l'espace de l'IAE s'opèrent par le biais d'instruments définis comme des « dispositif(s) à la fois technique(s) et socia(ux) qui organise(nt) des rapports sociaux spécifiques (...) en fonction des représentations et des significations dont ils (sont) porteur(s) » (Lascoumes & Le Galès, 2014 :

¹⁴⁹ La sociologie fonctionnaliste des professions s'intéresse notamment aux procédés de légitimation et d'autonomisation qui accompagnent la constitution des professions : formalisation des savoirs et mise en place de formations spécifiques, reconnaissance par l'État d'un monopole légal d'exercice de l'activité, création d'un code de déontologie, d'associations professionnelles représentatives, etc.

17). Ces instruments sont construits et diffusés par des acteurs qui mobilisent des ressources différentes (expertise en matière de gestion budgétaire, d'ingénierie de formation, compétences en animation et en pilotage de projet, etc.)¹⁵⁰. L'approche par les instruments permet ainsi de mettre en objet la professionnalisation, d'étudier comment celle-ci se déploie à la fois dans des instruments et dans des pratiques et des interactions sociales. Elle insiste sur l'historicité des instruments, sur les réseaux d'acteurs qui les enrichissent de leurs usages ou de leurs critiques (Lascoumes & Le Galès, 2005 : 363-364). Enfin, elle met en lumière la « légitimité mixte » des instruments qui « combine rationalité scientifique et technique » (*idem*) et contribue à dissimuler leur contenu politique et normatif.

La mobilisation de ces deux approches sociologiques - la première sur les processus de « professionnalisation contemporaine » (Boussard, 2014), la seconde sur l'instrumentation de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2005) - permet de rendre compte des spécificités des processus de professionnalisation « par le haut » dans l'espace de l'IAE. L'extrait d'entretien placé en tête de cette introduction en donne un premier aperçu. Les actions labellisées « professionnalisation » sont variées (elles renvoient à la production de « guides », de « formations ») et accomplies par une multitude d'acteurs privés, publics et semi-publics, qui produisent leurs propres « outils », sans « cohérence » d'ensemble. Dès lors, quelle perspective adopter pour rendre compte des activités de « professionnalisation » dans l'espace de l'IAE, tant celles-ci renvoient apparemment à des pratiques et des acteurs dissemblables ?

Le parti-pris de ce chapitre est d'étudier de manière monographique trois dispositifs de professionnalisation pilotés par la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) - une formation professionnelle, un logiciel de gestion budgétaire, un guide pratique. Le choix de cette fédération et des trois dispositifs s'explique par la position occupée lors de l'enquête de terrain. En tant que chargé de mission emploi-IAE à la FNARS, une partie de mon travail consistait à participer au pilotage des instruments de professionnalisation analysés ici. Il fut donc possible d'observer « de l'intérieur » ces activités de professionnalisation, en jouant un rôle actif dans leur conduite.

¹⁵⁰ Je reprends à mon compte les observations de Lascoumes et Le Galès, pour qui un instrument « est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes ». (Lascoumes & Le Galès, 2014 : 14).

À travers l'analyse du contenu et des modalités de mise en œuvre des trois dispositifs, l'objectif de ce chapitre est de mettre en lumière les tensions qui structurent les activités liées à la professionnalisation des structures d'insertion. Deux types de tensions sont au centre de l'analyse. La première renvoie au contenu des actions et des instruments de professionnalisation. D'un côté ces instruments participent à l'importation des logiques gestionnaires dans l'espace de l'IAE. De ce point de vue, les phénomènes étudiés appartiennent à la « catégorie gestionnaire » (Boussard, 2014) des processus de professionnalisation. Leur mise en œuvre vise à rationaliser l'organisation du travail au sein des structures d'insertion, à améliorer les pratiques des professionnels en matière de gestion budgétaire, de mise en place de partenariats. D'un autre côté, les processus de professionnalisation étudiés contribuent à la formalisation de logiques propres à l'espace de l'IAE. Chaque instrument emprunte des savoirs et des savoir-faire à des univers professionnels particuliers (la gestion comptable, la méthodologie de projet, le travail social, etc.) et les fait correspondre aux objectifs et au fonctionnement spécifique des structures d'insertion l'espace de l'insertion.

La seconde tension est liée aux difficultés des membres de la FNARS à impliquer les structures d'insertion dans l'élaboration et l'utilisation des dispositifs de professionnalisation. Les actions de professionnalisation sont le produit d'un travail collectif qui repose sur la mobilisation de différentes catégories d'acteurs (des consultants, des permanents salariés, des directeurs de structures d'insertion) qui agissent en fonction de contraintes et d'intérêts parfois divergents. Dès lors, le travail de mobilisation des adhérents accompli par les permanents de la FNARS montre bien que la professionnalisation ne s'impose pas d'elle-même en dépit des discours de ces derniers, qui insistent sur la nécessité d'apporter un appui aux travailleurs des structures d'insertion, d'améliorer leurs pratiques professionnelles. C'est bien plutôt un travail de communication, de concertation et d'incitation, sans cesse à recommencer, qui caractérise le travail des professionnels de la professionnalisation.

La troisième tension analysée dans le chapitre renvoie à la structuration spécifique de l'espace de l'insertion par l'économique. Elle résulte des situations de concurrence entre les dispositifs de professionnalisation pilotés par les différentes fédérations associatives. Pour ces fédérations, la professionnalisation des structures d'insertion constitue un enjeu politique et économique. En produisant chacune leurs propres instruments, les fédérations s'emploient à conserver et à renforcer leur influence sur les structures d'insertion et leur territoire d'intervention dans l'espace de l'IAE. Il s'agit également de tirer des ressources économiques

des actions de professionnalisation pour maintenir leur effectif de salariés. L'attention portée aux rivalités entre fédérations associatives permet d'introduire l'État et ses auxiliaires dans l'analyse. Ce chapitre défend ainsi l'idée que les oppositions entre fédérations associatives affaiblissent leur rôle dans l'espace de l'IAE et renforcent celui de l'État.

Les trois premières parties qui composent ce chapitre portent chacune sur un dispositif de professionnalisation piloté par la FNARS. Les instruments étudiés dans chaque partie traitent d'un enjeu spécifique à l'espace de l'insertion par l'économique : la formation des personnels encadrants, la gestion économique et financière des structures d'insertion, leurs relations avec les acteurs économiques. L'analyse de ces trois cas met l'accent sur le caractère vulnérable et itératif de ces instruments de professionnalisation, sur leur superposition (plusieurs fédérations produisent des instruments semblables qu'elles diffusent à leurs adhérents), sur leur contribution à l'autonomisation de l'espace de l'IAE, et sur leur capacité à faire exister les fédérations en tant que collectif d'acteurs partageant une même identité. La quatrième partie du chapitre est consacrée aux processus de professionnalisation initiés et pilotés par l'État et/ou des organismes satellites, parallèlement à ceux menés par les fédérations associatives. Elle montre que l'action de l'État consiste notamment à lutter contre la dispersion des actions et des instruments de professionnalisation en renforçant la coopération entre fédérations associatives.

I. La professionnalisation des personnels encadrants : la formation d'Encadrant technique d'activité d'insertion par l'économique (ETAIE)

A. La genèse d'une formation pour les encadrants techniques des structures d'insertion par l'économique

Le dispositif de professionnalisation étudié dans cette partie est une formation professionnelle destinée aux encadrants des structures d'insertion par l'activité économique (IAE). Sa genèse remonte au milieu des années 1990, lorsque des dirigeants de structures d'insertion de la région Centre constatent l'inadéquation des formations existantes pour leur personnel qui encadrent les salariés en insertion. Réunis au sein de la Coordination inter-réseaux

régionale pour l'insertion par l'économique (CIRRIE), qui regroupe des fédérations de l'IAE implantées en région Centre, ces dirigeants réalisent une première étude de besoins en matière de formation des encadrants auprès des structures d'insertion.

Cette étude réalisée auprès d'encadrants en poste et de leurs supérieurs hiérarchiques met l'accent sur la diversité et la complexité des situations de travail d'encadrement au sein des structures d'insertion, sur l'hétérogénéité des points de vue sur le rôle de l'encadrant (les associations d'insertion employeur en proposent des définitions différentes) et, en conséquence, le besoin d'une clarification de la fonction d'encadrant. L'étude de besoin sert d'appui à la formalisation d'un premier cahier des charges de la formation, élaboré par les dirigeants associatifs réunis au sein de la CIRRIE. Ces dirigeants insistent sur le fait que la formation devra intégrer ce travail de clarification de la fonction d'encadrant. Le cahier des charges parle ainsi d'une formation à « un métier nouveau dans un contexte mouvant et incertain (...), un secteur en pleine ébullition » auquel doit correspondre une formation « souple et adaptée », centrée sur l'analyse des situations de travail.

Les dirigeants associatifs réunis dans la CIRRIE sollicitent des institutions publiques (conseil régional de la région Centre et service déconcentrés du ministère du Travail et de l'emploi) qui acceptent de financer le travail d'ingénierie et de coordination de la formation. En 1996, un centre de formation pour adultes supervise la mise en œuvre d'une première session de formation au métier d'« Encadrant technique d'activité d'insertion par l'économique » (ETAIE). Les membres de la CIRRIE désignent alors le service de formation du siège de la FNARS, l'une des fédérations qui compose la CIRRIE, pour assurer la coordination pédagogique et financière de la formation (relations aux financeurs, sélection des organismes de formation, travail administratif). La CIRRIE ne possède pas les ressources internes pour assurer la gestion de la formation. La structure ne dispose pas d'un statut juridique propre et son action repose sur l'investissement bénévole de directeurs d'associations d'insertion. Le service formation de la FNARS compte quant à lui plusieurs salariés rompus au travail d'ingénierie de formation. Ces derniers entament un travail de reconnaissance de la formation qui débouche sur son homologation comme titre professionnel de niveau IV¹⁵¹ en 2002.

¹⁵¹ Un titre professionnel est une certification professionnelle délivrée par des organismes spécialisés, au nom de l'État et reconnu par le ministère chargé de l'Emploi, plus précisément par la Commission nationale des certifications professionnelles. Plus de 300 titres professionnels figurent dans la liste du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Le niveau IV correspond au niveau BAC. Le titulaire d'une certification peut ainsi justifier le suivi d'une formation lui ayant permis d'acquérir des compétences et qualifications spécifiques transposables dans le cadre de ses activités professionnelles.

En 2001, la suppression, pour des raisons budgétaires, du service formation de la FNARS amène la fédération à faire appel à des consultants pour assurer la coordination de la formation. Le premier, Marc, est un ancien conseiller en insertion socioprofessionnelle à l'ANPE. Titulaire d'un DEA en sciences de l'éducation, il est consultant-formateur dans un organisme de formation pour adultes adhérent à la FNARS. Dès 1991, il organise pour le compte de la FNARS des formations courtes et non qualifiantes auprès d'encadrants techniques de structures d'insertion. Le second, Daniel, est un ancien éducateur spécialisé devenu maître de conférences en sciences de l'éducation à l'université de Rennes 2. Il coordonne la formation ETAIE en région Centre dès 1996. Les deux consultants sont donc sélectionnés pour leur proximité avec la FNARS (pour laquelle ils travaillent déjà) et leur connaissance préalable du métier d'encadrant dans le secteur de l'IAE.

Entre la fin des années 1990 et 2012, ces deux acteurs jouent un rôle central dans le perfectionnement du contenu et de l'organisation de la formation, ainsi que dans son extension à d'autres régions. En s'appuyant sur le cahier des charges initial et les documents élaborés par le service formation de la FNARS, ils produisent de nombreux écrits définissant le contenu et les modalités de mise en œuvre de la formation ETAIE : référentiels pédagogiques, plaquettes de communication à destination des stagiaires et des structures d'insertion, cahiers des charges qui présentent la formation aux organismes chargés de la mettre en œuvre, etc. Missionnés par la FNARS pour assurer la coordination pédagogique de la formation au niveau national, ils forment des coordonnateurs régionaux, siègent dans les jurys qui décernent le titre au stagiaire, assurent les tâches nécessaires au renouvellement du titre auprès de l'État tous les cinq ans, etc.

La formation ETAIE fait écho au processus de professionnalisation « par le haut » défini par N. Vézinat (2014 : 53). Sa création ne résulte pas de la mobilisation des acteurs directement concernés (les personnels encadrants des structures d'insertion), mais de celle de leurs employeurs, les dirigeants d'associations d'insertion. Ces derniers souhaitent accroître les compétences de leurs salariés afin qu'ils maîtrisent les situations de travail complexes qu'ils sont amenés à gérer. Ces dirigeants associatifs, soutenus par les fédérations de l'IAE (notamment la FNARS), dans lesquelles ils occupent des fonctions d'administrateurs, font appel à l'expertise de spécialistes de l'IAE et de la formation. La partie suivante s'appuie sur l'analyse du travail mené par ces deux experts pour mettre en lumière les enjeux de ce dispositif de professionnalisation.

B. Légitimer la mise en place de la formation ETAIE en s'appuyant sur la spécificité du secteur de l'IAE

Dans leurs écrits professionnels, Marc et Daniel légitiment l'existence de la formation ETAIE en mettant en lumière la spécificité des activités d'encadrement dans les structures d'insertion en comparaison des métiers d'encadrement dans le secteur privé lucratif d'une part et dans les secteurs social et médico-social d'autre part.

Les activités d'encadrement dans les structures d'insertion par l'économique se distinguent de celles pratiquées dans le secteur privé lucratif. Les chefs d'équipe dans les entreprises et les encadrants techniques en structure d'insertion mènent pourtant des actions de même nature : l'encadrement (l'organisation et la distribution du travail, le management d'une équipe), la pédagogie (l'adaptation des situations de travail de telle sorte qu'elles soient formatives, l'évaluation de la progression des compétences professionnelles des travailleurs - ce travail renvoie à ce que les entreprises classiques nomment la « fonction de tuteur »), la gestion des opérations connexes à la production (la planification et le suivi des activités, l'élaboration des devis, l'approvisionnement, la logistique, le contrôle des travaux).

Toutefois, les missions de l'encadrant technique ne se confondent pas totalement avec celles du chef d'équipe, car la finalité d'une structure d'insertion diffère de celle d'une entreprise. Dans le secteur privé lucratif, les travailleurs sont recrutés parce qu'ils possèdent, autant que possible, les compétences requises pour occuper les emplois. L'objectif du chef d'équipe est d'encadrer ces travailleurs de manière à développer la production et à accroître la productivité de l'entreprise. À l'inverse, les structures d'insertion recrutent, au moins en théorie, des catégories de chômeurs ayant perdu leurs « repères professionnels » (CARIF, 2000)¹⁵². La finalité de son travail n'est pas le développement de la production (même si les structures d'insertion sont soumises à des contraintes de production) mais l'aménagement des situations de production afin de favoriser l'acquisition de gestes professionnels par ces chômeurs en difficulté. Il doit ainsi « mettre en œuvre des compétences spécifiques adaptées aux particularités des chômeurs accueillis » c'est-à-dire à leurs difficultés : « problème de discipline, de ponctualité, absences (pour des rendez-vous, des arrêts... ou absences injustifiées) » (*idem*).

¹⁵² La source mobilisée est un document intitulé *L'insertion par l'activité économique : la formation des encadrants techniques* écrit par Marc et Daniel et publié en 2000 par le centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation en région Centre (CARIF).

Les deux concepteurs de la formation ETAIE constatent de nombreux encadrants entrent dans le secteur de l'insertion en milieu de carrière professionnelle, à la suite d'une réorientation professionnelle (*idem*). Beaucoup d'entre eux étaient artisans, chefs d'équipe, agents de maîtrise dans une entreprise ordinaire. Ils sont embauchés en structure d'insertion pour leur maîtrise des tâches liées à la gestion de la production. Ils disposent souvent d'un diplôme dans le secteur d'activité de la structure d'insertion qui les emploie (par exemple, les dirigeants d'une structure ayant une activité d'entretien d'espaces verts embauchent d'anciens jardiniers-paysagistes). En revanche, ils sont nombreux à ne pas maîtriser les « compétences spécifiques adaptées aux particularités » des chômeurs mis au travail : la détection et l'évaluation des difficultés d'ordre social ou psychologique, la coordination avec les travailleurs sociaux qui interviennent à l'intérieur et à l'extérieur de la structure d'insertion (conseillers en insertion socioprofessionnelle, correspondants mission locale, travailleurs sociaux de secteur, etc.).

La particularité des activités d'encadrement dans les structures d'insertion par rapport aux entreprises classiques (qui est liée aux caractéristiques des chômeurs mis au travail), ainsi que l'inadaptation des profils et des compétences des encadrants en poste sont les premiers arguments avancés par Marc et Daniel pour justifier la mise en place d'une formation spécifique.

Dans un autre document, l'un des deux experts distingue l'encadrement dans les structures d'insertion de celui pratiqué dans les institutions des secteurs de la protection de l'enfance et du handicap¹⁵³. Selon lui, la mise au travail des chômeurs dans les structures d'insertion par l'économique ne répond pas aux mêmes enjeux que celle des personnes handicapées adultes dans les Etablissements et service d'aide par le travail (ESAT) ou que celle des jeunes déscolarisés dans les ateliers de production des Instituts médico-éducatifs (IME). L'objectif premier de la mise au travail des jeunes et des personnes handicapées est d'établir une relation « interpersonnelle » et « éducative » avec l'encadrant. Celui-ci fait fonction « d'éducateur ». Son travail consiste à transmettre « des valeurs et des normes sociales ». Dans ces établissements protégés des contraintes économiques du secteur lucratif, l'activité de

¹⁵³ La source mobilisée est un document intitulé *L'encadrant technique d'activité d'insertion par l'économique, émergence d'un métier, construction d'une identité*. Il s'agit d'une synthèse des différents écrits sur la formation ETAIE élaborée par Marc en 2015 et qui n'a fait l'objet d'aucune publication (document en possession de l'auteur). Sauf indication contraire les citations qui suivent sont extraites de ce document.

production sert uniquement de « support pédagogique », voire de simple prétexte à l'instauration de la relation éducative.

À *contrario*, dans une structure d'insertion, le chômeur mis au travail est considéré comme « un travailleur plutôt que comme un être à éduquer ou à guérir ». Si sa relation avec l'encadrant technique est également « une relation d'influence », elle est néanmoins « médiatisée par l'acte de production : c'est pour répondre aux exigences de la production que l'encadrant puise sa légitimité à poser des règles, des objectifs et des normes, et, au final, sa position d'autorité ». Dans cette perspective, « la production, n'est pas un prétexte, c'est le cadre de référence. Ce que la production n'exige pas, l'encadrant ne peut l'exiger ». La relation entre l'encadrant et le salarié en insertion n'est qu'un « moyen de reconstruire une relation positive entre cette personne et le travail ». L'encadrement poursuit donc des finalités différentes dans le secteur du handicap et de l'éducation spécialisée de celles poursuivies dans celui de l'IAE. Dans le premier cas, il s'inscrit dans une perspective éducative, alors que dans le second, la mise au travail vise à accroître les compétences professionnelles.

En s'appuyant sur cette distinction, Marc et Daniel affirment que les formations à l'encadrement existantes (voir encadré ci-dessous) sont inadaptées aux particularités de l'IAE¹⁵⁴ (elles se centrent sur l'approche éducative propre aux secteurs du handicap et de l'éducation spécialisée) et légitiment, par la même, la mise en place d'une formation spécifique. Ils étayaient ainsi le constat des dirigeants de structures d'insertion réunis au sein de la CIRRIE qui ont initié la formation.

Encadré 7 - Les formations à l'encadrement dans le champ social et médico-social

Deux formations préparent au travail d'encadrement dans le champ social et médico-social : le Diplôme d'État d'éducateur technique spécialisé (DEETS) de niveau 3, et le Certificat de qualification aux fonctions de Moniteur d'Atelier (CQFMA), de niveau 4. Ces formations sont mises en place au milieu des années 1970¹⁵⁵, avec le soutien d'associations

¹⁵⁴ Marc et Daniel s'appuient sur les propos de dirigeants de structures d'insertion. L'un d'eux affirme que « les formations existantes, éducateurs techniques et moniteurs d'atelier notamment, ne répondent pas à (ses) attentes, étant trop tournées vers le secteur du handicap et ayant une approche trop scolaire » (CARIF, 2000 : 9).

¹⁵⁵ Le décret n° 76-47 du 12 janvier 1970 officialise le Certificat d'aptitude aux fonctions de moniteur-éducateur. En 1976, le décret n° 76-47 du 12 janvier 1970 officialise le Certificat d'aptitude aux fonctions d'éducateur technique spécialisé (CAFETS), qui se transformera en diplôme d'État en 2005. Dans la foulée, d'autres activités du secteur social sont reconnues par l'État comme des professions : l'arrêté du 4 septembre 1972 institue le Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique et l'année suivante, c'est le Diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants qui voit le jour. Pour plus d'informations, voir Pietr Michel, « La formation des éducateurs techniques spécialisés », *Empan*, 2/2002 (n°46), p. 48-56.

professionnelles d'éducateurs spécialisés comme l'Association nationale des éducateurs de jeunes inadaptés(ANEJI), créée en 1947. Le DEETS est accessible avec un diplôme technique du niveau du baccalauréat et trois ans d'exercice professionnel dans le métier de base. Le CQFMA s'adresse à des individus qui possèdent au moins 3 ans d'expérience professionnelle et un diplôme technique (CAP/BEP minimum). En 1998, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) recense 10 000 moniteurs d'atelier (MA), 4 000 éducateurs techniques spécialisés (ETS) et 3 000 éducateurs techniques (ET) soit 17 000 personnes qui exercent un encadrement en situation de travail principalement auprès d'adultes ou d'adolescents handicapés dans le cadre d'activités d'apprentissage professionnel ou de travail protégé.

L'inadaptation des formations existantes ne résiderait pas uniquement dans leur contenu (centré sur une approche éducative) mais également dans leur organisation. Trop lourdes et trop théoriques (1 200 heures d'enseignement théorique pour la formation qui prépare au DEETS, 950 heures pour celle conduisant au CQFMA, contre 58 jours de formation échelonnés sur 18 mois pour ETAIE), ces formations seraient inaccessibles aux encadrants en poste dans les structures de l'IAE qui ont un faible niveau de qualification : « on a joué à fond la carte de l'alternance, à la fois parce que les encadrants dans les structures ont globalement un faible niveau d'études, donc une formation théorique ne les aurait pas intéressés, ensuite parce que cela permettait de distinguer ETAIE du diplôme d'ETS qui était trop théorique. La condition de réussite pour ETAIE c'était vraiment de faire des allers et retours permanents entre le quotidien professionnel et la formation »¹⁵⁶.

Les formations existantes sont inadaptées car elles s'appuient sur le modèle de l'alternance dit « juxtapositive » ou « applicative » : les périodes de travail sont envisagées comme des moments de mise en pratique des savoirs théoriques acquis lors des périodes d'apprentissage dispensées dans un cadre scolaire. Dans cette perspective, la formation repose sur une séparation nette entre deux espace-temps (temps de formation et temps de travail) et entre les formes de savoirs acquis (savoirs théoriques lors des périodes en centre de formation et compétences pratiques lors des périodes de travail en entreprise).

¹⁵⁶ Propos recueilli auprès de Marc en septembre 2011.

Afin de ne pas reproduire un modèle d'alternance qu'ils jugent inadapté aux publics qu'ils ciblent (des encadrants en poste, faiblement diplômés), les deux spécialistes en sciences de l'éducation et en formation d'adultes élaborent une ingénierie de formation qui tient « dans un même mouvement l'action au travail, l'analyse de la pratique professionnelle, et l'expérimentation de nouvelles façons de travailler » (Wittorski, 2014 : 18). Ils s'appuient sur le modèle de l'« alternance intégrative », un concept pédagogique qui se développe dans le secteur de la formation continue à partir des années 1980¹⁵⁷. À partir de ce concept, ils élaborent une formation centrée sur l'analyse de l'activité de travail quotidienne des encadrants techniques (analyse de la pratique et des situations de travail) et sur les besoins concrets des structures d'insertion. L'analyse des pratiques professionnelles dans le cadre de la formation doit, en retour, entraîner l'émergence de transformations organisationnelles au sein des structures d'insertion afin d'accroître leur efficacité. À travers l'alternance intégrative, la professionnalisation des encadrants est double : elle vise à la fois les stagiaires (par le renforcement de leurs compétences) et les organisations (il s'agit de « faire évoluer les structures-employeurs en même temps que l'on participe au développement des compétences individuelles »¹⁵⁸).

Les « coordonnateurs régionaux » jouent un rôle de premier plan dans l'ingénierie de la formation ETAIE formalisée par Marc et Daniel. Ils démarchent les structures d'insertion et les stagiaires potentiels, sélectionnent les candidats à l'entrée en formation et les organismes de formation qui dispensent les enseignements, effectuent un suivi individuel des stagiaires (ils apportent un soutien moral en cas de découragement et de projet d'abandon de la formation). Ils sont les garants de l'application des principes de l'alternance intégrative : ils organisent des séquences d'analyse des pratiques professionnelles qui regroupent les stagiaires, la structure d'insertion représentée par le tuteur du stagiaire et les organismes qui dispensent la formation.

Les deux experts jouent un rôle de premier plan dans l'instauration du dispositif de professionnalisation étudié dans cette partie. Pour le compte de la FNARS, ils formalisent une définition univoque du métier d'encadrant technique qui dépasse la diversité des situations de travail et des conditions d'exercice des activités d'encadrement (diversité liée notamment à la taille des structures d'insertion, à leur politique de gestion des ressources humaines, au secteur

¹⁵⁷ Pour une analyse de ce concept d'alternance intégrative et son application dans les formations du secteur social et médico-social voir Labruyère & Simon (2014).

¹⁵⁸ Extrait du cahier des charges national de la formation ETAIE de juin 2009. Document en possession de l'auteur.

économique investi, etc.). Cette définition s'appuie sur les finalités du secteur de l'IAE et sa position à l'interface du secteur économique et des politiques d'action sociale. Elle permet à Marc et Daniel d'autonomiser le rôle de l'encadrement technique en structure d'insertion par rapport aux autres métiers d'encadrement plus anciens et disposant de formations établies.

L'encadrant en structure d'insertion est un professionnel exerçant un métier à part, « défini par des savoirs autonomes et par des modalités particulières de les mobiliser dans des situations de travail, elles-mêmes originales »¹⁵⁹. La particularité de ce « métier » repose alors moins sur des compétences propres que sur la combinaison originale de savoir-faire empruntés aux métiers d'encadrement dans les secteurs privés lucratifs et aux politiques sociales. En combinant ces savoir-faire, l'encadrant technique gère la tension entre les objectifs d'insertion assignés aux structures (le recrutement de chômeurs éloignés de l'emploi et le développement de leurs compétences professionnelles), et leurs contraintes de production (qualité, délais, productivité globale). En cela, il occupe une position centrale dans la division du travail dans les structures d'insertion. En montrant que l'encadrement pratiqué dans les structures d'insertion nécessite des compétences spécifiques, les deux consultants légitiment l'instauration de la formation ETAIE. De plus, en donnant un rôle central aux encadrants dans le fonctionnement des structures d'insertion - ils sont les garants opérationnels du respect de l'équilibre économique/social, interne à chaque structure d'insertion (cf. chapitre 1) - ils transforment la question de leur formation en un enjeu crucial pour la structuration et l'efficacité de l'ensemble du champ de l'IAE.

La formation ETAIE n'émane pas des encadrants constitués en groupe professionnel, qui se mobiliseraient collégalement et à la manière d'un groupe d'intérêt, pour formaliser et défendre leur territoire professionnel. Sa mise en place résulte de la mobilisation d'employeurs (les dirigeants de structures d'insertion), regroupés au sein de fédération, qui s'appuient sur le travail de spécialistes (les consultants). Ces acteurs exercent donc un contrôle sur la définition du contenu du travail d'encadrement, et des compétences nécessaires à son accomplissement. Ce sont également eux, et non les encadrants, qui mènent le travail de reconnaissance de la formation auprès de l'État (qui aboutit à la transformation de la formation en un titre professionnel) et des fonctionnaires des collectivités locales qui financent la formation. ETAIE est donc un dispositif de professionnalisation « par le haut », dans lequel le pouvoir et la

¹⁵⁹ Extrait du dossier de renouvellement du titre ETAIE auprès de la Commission nationale de la certification professionnelle, septembre 2011, document en possession de l'auteur.

légitimité de prendre en charge un problème particulier (l'encadrement des chômeurs en difficulté) ne sont pas donnés aux travailleurs concernés mais à leurs employeurs (Boussard, 2014 : 81 ; Vézinat, 2014).

La formation ETAIE semble bien appartenir aux processus de professionnalisation qui relève d'une catégorie gestionnaire (Boussard, 2014). Elle constitue un « instrument de maîtrise, de performance et de rationalité de l'organisation du travail » (*idem* : 83). Son objectif est de « mettre en adéquation les compétences des travailleurs avec (...) les demandes des employeurs, à l'intérieur d'un marché du travail bien spécifique » (Boussard, 2014 : 79). Autrement dit, ETAIE vise à ajuster les savoir-faire d'encadrant déjà en poste aux exigences de leurs employeurs. Dans cette perspective, la professionnalisation est synonyme de rationalisation et de standardisation des activités.

L'analyse de la formation ETAIE développée dans la partie suivante met en lumière une dimension plus politique des processus de professionnalisation qui est liée aux relations concurrentielles entre fédérations.

C. La formation des personnels encadrants, objet de concurrence entre fédérations associatives

Le travail de Daniel et de Marc contribue à faire émerger une représentation homogène d'un métier propre au secteur de l'IAE. En cela, ils mènent un travail de professionnalisation qui participe à transformer les personnels encadrants des structures d'insertion en un « groupe professionnel » c'est-à-dire en un « ensemble de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique » (Demazière & Gadéa, 2009 : 20).

Toutefois, le faible nombre d'individus ayant suivi la formation ETAIE montre que ce processus de professionnalisation par la formation¹⁶⁰ produit des effets limités. Bien que le nombre de diplômés d'ETAIE ait augmenté chaque année (69 personnes ont obtenu le titre en 2011 contre 26 en 2005), l'effectif total des encadrants titulaires du titre (454 personnes depuis

¹⁶⁰Les concepteurs d'ETAIE indiquent que la formation vise à « former des adultes à un métier qui se professionnalisera à travers cette formation » (CARIF, 2000 : 23).

2011) reste marginal. De fait, ces chiffres sont très faibles au regard du nombre de diplômés des autres formations à l'encadrement (entre 5 000 et 6 000 titulaires du diplôme d'État d'Éducateur Technique spécialisé).

Les deux consultants et les permanents de la FNARS mènent un travail d'identification des obstacles au développement de la formation et à la professionnalisation des personnels encadrants des structures d'insertion. L'un d'eux est l'inadaptation des modalités d'organisation de la formation ETAIE pour des associations d'insertion de taille modeste. Bien souvent, les dirigeants des structures d'insertion ne peuvent pas remplacer l'encadrant-stagiaire lorsque celui-ci doit quitter la structure pour assister aux séquences de formation réparties sur une soixantaine de jours pendant une période d'un an à dix-huit mois. Ils n'ont alors pas d'autres choix que de s'opposer au départ en formation de leur personnel encadrant. À cette difficulté s'ajoute le fait que de nombreux dirigeants de structures ne voient pas l'intérêt de former leur personnel encadrant dès lors qu'ils jugent que celui-ci effectue un travail satisfaisant.

Une autre difficulté rencontrée dans le déploiement de la formation ETAIE est liée à la segmentation de l'espace de l'IAE en différentes fédérations analysée dans le deuxième chapitre de cette thèse. Les fédérations de structures d'insertion qui coexistent dans l'espace de l'IAE cherchent en effet à développer leur propre offre de formation afin de répondre aux besoins de leurs adhérents et d'en attirer de nouveaux. En d'autres termes, l'enjeu pour les fédérations est de conserver la maîtrise sur la formation de leurs adhérents, et d'étendre leur périmètre d'intervention auprès des structures d'insertion. Les dispositifs de formation destinés aux personnels encadrants occupent une place importante dans l'offre de service aux adhérents. Ce contexte concurrentiel limite le développement de la formation ETAIE dont la mise en œuvre repose sur l'existence d'une instance de coopération interfédérale au niveau régional (voir encadré ci-dessous).

Encadré 8 - Les regroupements entre fédérations au niveau local : les « inter-réseaux » régionaux

Au niveau régional, des « inter-réseaux », se sont développés au début des années 2000. Il en existe aujourd'hui dans près d'une région sur deux. L'alliance des fédérations au niveau régional poursuit deux objectifs : accroître l'efficacité des actions de lobbying auprès des responsables administratifs d'une part ; rendre cohérente l'offre de services proposée aux adhérents en regroupant les formations élaborées par chaque fédération d'autre part. Enfin, la mise en commun des ressources dans le cadre d'un « inter-réseau » permet aux fédérations régionales de réaliser plus facilement des enquêtes sur les structures, d'organiser des événements consacrés à l'insertion, etc.

La forme et les moyens dont disposent ces regroupements régionaux varient en fonction des contextes locaux. Sur certains territoires, la constitution d'instances interfédérales est encouragée par les pouvoirs publics. Le regroupement permet alors aux fédérations d'obtenir des financements, de recruter un salarié et d'investir de nouvelles actions. Par ailleurs, si la majorité des inter-réseaux est constituée juridiquement en association loi de 1901, plusieurs regroupements de fédérations ne disposent pas d'une existence réglementaire et reposent sur une charte d'engagements réciproques entre les antennes régionales des différentes fédérations.

La mise en place de la formation ETAIE implique une coopération interfédérale au niveau régional, à l'image des fédérations de la région Centre qui sont à l'origine du dispositif. ETAIE s'est donc implantée presque exclusivement dans des régions où un « inter-réseau » existe¹⁶¹. Sur ces territoires, les fédérations élaborent collectivement le cahier des charges régional de la formation¹⁶², procèdent au recrutement du coordonnateur régional, sélectionnent les organismes qui dispenseront la formation.

À l'inverse, les tentatives d'implantation de la formation dans des régions où il n'existe pas de structure interfédérale se sont soldées par un échec. C'est notamment le cas en Alsace, où les responsables de la FNARS ne parviennent pas à convaincre ceux des autres fédérations régionales de s'engager dans la mise en place de la formation ETAIE. Dans d'autres régions,

¹⁶¹ En 2011, la formation ETAIE est accessible dans les régions Aquitaine, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes. Une structure de coopération interfédérale existe officiellement dans huit de ces régions.

¹⁶² Le cahier des charges régional de la formation ETAIE est un dossier d'une vingtaine de pages dans lequel les fédérations réunies en inter-réseaux définissent collectivement les besoins régionaux en matière de formation des personnels encadrants, présentent les modalités de mise en œuvre de la formation ETAIE au niveau régional (durée et rythme de la formation, mode d'organisation pédagogique, etc.).

comme l’Auvergne, c’est plus prosaïquement le manque de ressources internes des fédérations (salariés ou administrateurs bénévoles volontaires pour réaliser le travail de recensement des besoins en formation) qui explique l’absence de la formation ETAIE. De ce point de vue, la diversité des rapports entre les fédérations régionales constitue un frein à l’implantation de la formation ETAIE sur l’ensemble du territoire national¹⁶³.

Le problème de la coopération interfédérale se pose également au sujet de la coordination nationale du dispositif. Celle-ci est assurée par la FNARS qui rémunère le travail des deux consultants depuis la création de la formation. À la fin des années 2000, la FNARS souhaite transposer le modèle de coordination et d’animation collective de la formation du niveau régional au niveau national. Pour une de ses permanentes, la FNARS « n’a pas vocation à porter seule la formation » : puisqu’ETAIE s’adresse à l’ensemble des encadrants (et des structures) de l’espace de l’IAE, l’ensemble des fédérations doivent s’engager dans son pilotage national.

Les développements qui suivent reviennent sur les échecs rencontrés par les permanents de la FNARS pour impliquer les autres fédérations dans le pilotage de la formation. Ils montrent que le déploiement des instruments de professionnalisation dans l’espace de l’IAE est limité par des enjeux politiques qui résultent des rapports concurrentiels entre fédérations de l’IAE.

Les dirigeants du Comité national des Entreprises d’insertion (CNEI) refusent d’emblée les propositions de la FNARS de participer au pilotage national du titre ETAIE. S’ils ne contestent pas l’intérêt de la formation pour les personnels encadrants des ateliers et chantiers d’insertion (ACI), ils pensent qu’elle n’est pas adaptée aux activités d’encadrement dans les entreprises d’insertion. Le CNEI défend une vision entrepreneuriale de l’insertion, où l’efficacité des entreprises d’insertion repose sur leur performance économique, sur leur capacité à se développer sur un marché concurrentiel. Dans cette perspective, le métier d’encadrant se confond avec celui d’un chef d’équipe qui s’exerce dans le secteur privé lucratif. Ainsi, pour les dirigeants du CNEI, le contenu d’ETAIE est trop axé sur la gestion des

¹⁶³Au début des années 2000, les deux consultants observent que les « relations de concurrence » entre les fédérations régionales « par rapport au soutien que les partenaires institutionnels et les élus sont susceptibles de leur apporter » peuvent « s’avérer défavorables au montage d’une formation » qui les associe sur un territoire (CARIF, 2000 : 74).

difficultés des salariés en insertion¹⁶⁴. D'un autre côté, les dirigeants du CNEI considèrent que la majorité des personnels encadrants de ses structures adhérentes possèdent déjà les compétences qui constituent le cœur de la formation ETAIE, c'est-à-dire la gestion et l'organisation des activités de production (distribution du travail, management d'équipe, planification et suivi des activités, élaboration des devis, contrôle des travaux).

Ces conceptions divergentes de l'activité d'encadrement des salariés en insertion, selon qu'elle s'exerce en ACI ou en EI, amènent les dirigeants du CNEI à mettre en place leur propre dispositif de formation, qui est, selon eux, plus adapté aux besoins des EI que ne l'est ETAIE. Il s'agit d'une formation courte et non qualifiante (35 heures réparties sur cinq jours), et donc plus accessible que la formation ETAIE qui contraint la structure d'insertion à aménager provisoirement son organisation (mise en place d'un système de tutorat et contact fréquent avec le coordonnateur régional, remplacement du personnel encadrant pendant des périodes de formation, etc.). Cette formation intitulée « encadrant technique en entreprise d'insertion : intégrer son environnement et manager son équipe » ne porte pas sur l'analyse des situations de travail. Elle se limite à présenter le fonctionnement du secteur de l'IAE, l'environnement institutionnel des structures d'insertion et les caractéristiques des chômeurs mis au travail. L'absence de coopération entre fédérations s'explique ici par des visions divergentes du métier d'encadrant et des besoins en formation de ceux qui l'exerce. Ces visions divergentes renvoient aux positions opposées occupées par la FNARS et le CNEI dans l'espace de l'IAE. Avec ETAIE, la FNARS développe une vision « sociale » de l'encadrement qui est liée à son inscription au sein du pôle social de l'IAE. En développant une formation beaucoup plus courte, et moins axée sur les problématiques sociales des salariés en insertion, le CNEI propose une conception « entrepreneuriale » de l'encadrement qui découle de sa position au sein du pôle entrepreneurial de l'IAE.

La position de la fédération Chantier école par rapport à la formation ETAIE est plus complexe que celle défendue par le CNEI. Au niveau régional, Chantier école s'implique fortement dans la mise en œuvre d'ETAIE, aux côtés des membres de la FNARS. Les délégations de Chantier école assurent la coordination régionale de la formation dans trois des

¹⁶⁴ L'un des concepteurs et défenseurs d'ETAIE qui s'oppose à la conception du métier d'encadrant du CNEI résume la position de cette fédération en indiquant que « tout ce qui est versant social, (le CNEI considère que) ce n'est pas à l'encadrant de s'en occuper » (propos recueillis en septembre 2011).

onze régions où celle-ci est dispensée¹⁶⁵. Au début des années 2000, la fédération participe au groupe de travail qui assure la coordination nationale d'ETAIE, mais elle s'en retire quelques années plus tard. En 2011, Chantier école refuse de réintégrer la coordination nationale malgré les sollicitations de la FNARS et alors que ses délégations régionales restent impliquées localement dans la coordination de la formation.

Ce revirement au niveau national s'explique par la stratégie développée par le siège de Chantier école en matière de formation des structures d'insertion. À partir du milieu des années 2000, ses dirigeants participent à la création d'une branche professionnelle spécifique aux ACI. Ils s'engagent dans la création du Syndicat national des employeurs spécifiques d'insertion (SYNESI) qui entame des négociations avec les organisations syndicales représentatives afin d'instaurer une convention collective pour les ACI. Entre autres objectifs, la mise en place de la convention collective vise à développer les dispositifs de formation de Chantier école et ainsi renforcer la position de la fédération dans le champ de l'IAE¹⁶⁶. Ainsi, un de ses dirigeants qui joue un rôle central dans la création de la branche professionnelle indique en entretien que celle-ci permet à Chantier école de renouveler sa politique en matière de professionnalisation des structures d'insertion :

« Pour avoir des politiques de formation cohérentes, on a besoin d'un dialogue social au sein des structures, pour les aider à se développer, à se professionnaliser. Il fallait absolument qu'on aille là-dessus et nous on a fait le choix effectivement de faire une branche professionnelle. D'abord il n'y a aucune convention collective dans le champ des ACI, donc il fallait en créer une. Et ça permet d'être une pierre angulaire qui permet d'aller beaucoup plus loin (...). Cela permet d'engager des choses chez nous sur l'approche qu'on a en termes de formation et de qualification des salariés en insertion et des encadrants. Ça permet de donner un souffle d'air à tout le monde, à nos adhérents et aux autres parce que cela veut dire que l'on va pouvoir travailler sur la

¹⁶⁵ En Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Haute-Normandie, les coordonnateurs de la formation ETAIE sont salariés de Chantier école et non de la FNARS ou de l'inter-réseau.

¹⁶⁶ En entretien, l'enquêté indique que la mise en place de la convention vise également à améliorer la situation des salariés en insertion en contraignant les ACI à instaurer un régime de prévoyance ainsi qu'une Instance Santé et Conditions de Travail (ISCT). Les ISCT sont des instances dont le rôle est semblable aux Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Cependant, à la différence de ces derniers, où les salariés en contrat à durée déterminée ne sont pas représentés, les salariés en parcours d'insertion sont physiquement représentés au sein des ISCT, au même titre et dans les mêmes proportions que les salariés permanents.

professionnalisation. » (Benoît, dirigeant de structures d'insertion puis salarié de Chantier école, entretien réalisé le 6 novembre 2012.)

Plusieurs dirigeants de Chantier école jouent un rôle actif au sein du SYNESI. Rien d'étonnant à ce que ce syndicat d'employeurs (soutenu par les syndicats de salariés) désigne la fédération comme organisme certificateur et la charge de créer un Certificat de qualification professionnelle (CQP)¹⁶⁷ destiné aux personnels encadrants des ACI qui appliquent la convention collective.

Lors de l'enquête de terrain en 2011 et 2012, les permanents de Chantier école travaillent à l'élaboration du contenu de cette formation. La démarche préoccupe les permanents de la FNARS qui redoutent que l'instauration de cette nouvelle formation s'effectue au détriment du développement d'ETAIE. Le contenu et les modalités pédagogiques des deux formations sont très proches (ils reposent sur l'analyse des situations de travail des encadrants-stagiaires). Les membres de la FNARS craignent que les encadrants et les dirigeants d'ACI se tournent vers la formation développée par Chantier école, moins contraignante et plus aisée à mettre en place que la formation ETAIE (celle-ci compte entre 400 et 550 heures de formation contre 105 heures pour la première).

Mais les permanents de la FNARS s'inquiètent surtout de la reconnaissance officielle dont bénéficie la formation de Chantier école grâce à son inscription dans le cadre de la branche professionnelle. La reconnaissance officielle des partenaires sociaux fait du CQP de Chantier école la formation de référence des encadrants techniques, aux dépens du titre ETAIE. Lors des nombreuses réunions de sensibilisation à la mise en œuvre de la convention collective, les acteurs de la branche professionnelle (nombre d'entre eux sont par ailleurs membres de Chantier école) incitent les dirigeants d'ACI à former leur personnel encadrant par le biais du CQP qui bénéficie ainsi d'une visibilité particulièrement importante.

¹⁶⁷ Les Certificats de Qualification Professionnelle (CQP) sont des formations certifiantes mises en place par les acteurs principaux d'une ou plusieurs branches professionnelles.

Conclusion de la section

En s'appuyant sur l'analyse de la formation ETAIE, cette section met en lumière plusieurs dimensions des processus de professionnalisation dans l'espace de l'IAE. Premièrement, la construction et l'animation des dispositifs de formation reposent sur la coordination de différents acteurs : des dirigeants de structures d'insertion impliqués à titre bénévole, des permanents fédéraux salariés, des consultants/formateurs. Sollicités pour leur expertise des politiques de formation et en sciences de l'éducation, ces derniers jouent un rôle central dans la formalisation du contenu et de l'organisation de la formation ETAIE. En mobilisant des références académiques en sciences de l'éducation (le concept d'alternance intégrative), leur travail contribue à légitimer sur le plan théorique le contenu et l'organisation pédagogique de la formation ETAIE, tout en la distinguant des formations existantes dans d'autres univers professionnels (l'encadrement des ouvriers dans le secteur privé lucratif d'une part et l'encadrement des travailleurs handicapés dans les établissements spécialisés de l'autre). En retour, la professionnalisation des structures d'insertion constitue une source importante et régulière de revenu pour les sous-traitants de la FNARS puisque chacun d'entre eux est rétribués entre 12 000 et 15 000 euros chaque année pour ce travail de formation.

Deuxièmement, les difficultés rencontrées dans le développement de la formation ETAIE mettent en lumière le caractère incertain et vulnérable des processus de professionnalisation étudiés. Cette vulnérabilité tient notamment à la fragmentation de l'espace de l'IAE en différents dispositifs et à leur regroupement au sein de fédérations. Chaque fédération adopte une stratégie spécifique pour développer ses propres dispositifs de professionnalisation. En agissant de la sorte, les fédérations répondent à un enjeu politique : il s'agit pour elles de conforter leur capacité d'intervention auprès de leurs adhérents et ainsi leur position dans l'espace de l'IAE. Mais lorsque les instruments de professionnalisation sont semblables et se superposent, les stratégies élaborées par les fédérations entrent en concurrence, comme c'est le cas pour la formation ETAIE développée par la FNARS et le CQP mis au point par Chantier école.

II. Professionnaliser la gestion économique et financière : le Référentiel de gestion de l'économie sociale (REGES)

Le dispositif de professionnalisation étudié dans cette partie est un logiciel de gestion comptable et financière conçu spécifiquement pour les structures d'insertion. Après être revenu sur le contexte d'élaboration de cet instrument, cette partie s'intéresse aux difficultés rencontrées dans son déploiement auprès de structures d'insertion adhérentes à la FNARS. Ces difficultés permettent d'aborder la question du financement des instruments de professionnalisation par l'État.

A. La mise en place d'un logiciel de gestion adapté à la spécificité des structures d'insertion par l'économique

REGES est une méthode d'analyse comptable élaborée en 2004 par la coopérative AVISO, un cabinet de conseil spécialisé dans l'analyse organisationnelle et économique des structures d'insertion par l'économique. Les consultants d'AVISO développent cette méthode dans une étude commandée par le Conseil Général du Maine et Loire qui souhaite alors mieux connaître les pratiques de gestion au sein des ACI qu'il finance. Dans la continuité de cette étude, les consultants d'AVISO mettent au point un logiciel qui permet d'appliquer leur méthode d'analyse économique et financière des ACI.

À l'instar des créateurs de la formation ETAIE étudiée dans la partie précédente, les consultants d'AVISO légitiment l'existence de REGES en insistant sur son ajustement aux spécificités des structures d'insertion d'une part, et sur l'inadaptation des pratiques existantes en matière de comptabilité d'autre part¹⁶⁸. Les indicateurs comptables (bilan et comptes de résultats), se centrent sur le calcul de la rentabilité et des bénéfices engendrés par l'activité économique. Or, les structures d'insertion n'ont pas pour finalité de dégager des bénéfices mais de remplir les missions d'insertion et de formation que leur confient les pouvoirs publics en contrepartie de financements.

¹⁶⁸ Toutefois, le dispositif de professionnalisation étudié ici ne porte plus sur les activités d'encadrement des chômeurs mis au travail, mais sur la gestion économique et financière des structures d'insertion.

De surcroît, la diversité des ressources des structures d'insertion (financements sur des crédits d'État, des collectivités territoriales, ressources tirées de l'activité commerciale, etc.), rend malaisée la lecture de leur activité à partir de raisonnements mobilisés en comptabilité d'entreprise. L'absence d'une méthode d'analyse économique et budgétaire adaptée à la spécificité des structures d'insertion est d'autant plus problématique que l'État renforce progressivement ses attentes en matière de gestion financière. Les procédures de conventionnement instaurées par l'administration de l'emploi reposent sur l'évaluation de dossiers conséquents dans lesquels les dirigeants associatifs décrivent le projet social et les activités économiques de leur structure, fournissent un budget prévisionnel, déterminent leur besoin en personnel, etc.

Contrairement aux méthodes comptables classiques, REGES s'articule autour des missions assignées aux ACI par la réglementation. Les deux premières missions correspondent à l'encadrement et à l'accompagnement socioprofessionnel des chômeurs mis au travail et font référence à l'activité d'insertion. La mission d'encadrement désigne toutes les activités d'encadrement des chômeurs par les permanents de la structure : l'apprentissage des gestes professionnels et de l'entretien du matériel et leur évaluation, la gestion des équipes, etc. La mission d'accompagnement socioprofessionnel désigne l'ensemble des tâches consacrées au suivi des chômeurs en insertion (ateliers collectifs de recherche d'emploi, entretiens individuels d'évaluation des chômeurs, etc.). Les trois missions suivantes correspondent aux « missions d'entreprise »¹⁶⁹ qui rapprochent les structures d'insertion des entreprises lucratives. La mission « employeur » désigne les activités qui relèvent de la gestion administrative (l'élaboration des plannings, des fiches de payes, la gestion des arrêts maladie, etc.). La mission « activité support » concerne l'ensemble des activités de production réalisées par les salariés permanents de la structure d'insertion (par exemple les activités de vente en direction des clients de la structure).

La méthode REGES consiste à répartir l'ensemble des produits (subventions publiques et recettes tirées de l'activité commerciale, etc.) et des charges (les salaires, les investissements, etc.) dans les différentes missions. Le logiciel présente ensuite une série d'indicateurs pertinents pour analyser l'activité des ACI : le poids de chaque mission dans le budget global de la structure, le taux de financement de chacune d'elle (en comparant les ressources et les dépenses

¹⁶⁹ Sauf mention contraire, les citations de cette partie sont extraites des documents de présentation de REGES élaborés par la coopérative AVISO et la FNARS, documents en possession de l'auteur.

affectées à chaque mission), le taux d'encadrement (en divisant le nombre de postes en insertion avec le nombre d'équivalents temps plein consacrés à l'encadrement de ces postes en insertion). Les dirigeants associatifs peuvent ensuite comparer leurs résultats sur chacun de ces indicateurs aux taux moyens (d'encadrement et de financement) obtenus grâce à la compilation des données de l'ensemble des structures qui utilisent le logiciel. L'inadaptation des outils de gestion comptables existants et le renforcement des attentes institutionnelles amènent la FNARS à s'intéresser à l'instrument développé par AVISO. Pour la fédération, l'utilisation du logiciel REGES permettrait à ses adhérents de répondre à des enjeux d'ordre gestionnaire tout en conservant des marges de manœuvre politiques.

Grâce aux indicateurs du logiciel qui sont autant de « repères organisationnels », les dirigeants de chantier d'insertion développent une « lecture stratégique de leurs activités ». Ils peuvent ainsi procéder à des changements dans l'organisation et le fonctionnement de leur structure afin de renforcer son efficacité. Dans cette perspective, l'utilisation du logiciel obéit à des impératifs gestionnaires imposés par les bailleurs publics : une « bonne gestion », plus « transparente », une « meilleure lisibilité de l'action », une « stratégie interne », etc. La professionnalisation rejoint une acception gestionnaire synonyme de rationalisation des activités de gestion. Son objectif est de mettre en adéquation les compétences des structures d'insertion en matière de gestion avec les exigences de leurs bailleurs publics.

Cependant, la particularité du logiciel - la lecture comptable analytique par mission - permet aux dirigeants de structures d'insertion de comparer les moyens financiers dont ils disposent avec les objectifs que leur assignent les pouvoirs publics. Dans un contexte où les structures d'insertion doivent faire face à une stagnation, voire une baisse de leurs financements, les indicateurs calculés par le logiciel (détail des charges et des produits pour chacune des missions, taux d'encadrement des chômeurs mis au travail, niveau de financement moyen par poste d'insertion, taux de productivité par poste d'insertion, etc.) sont autant d'arguments qui attestent du manque de moyens dont elles disposent pour mener à bien leurs missions. En d'autres termes, le logiciel permet de retourner les attentes gestionnaires de l'État vis-à-vis des structures d'insertion en montrant, chiffres à l'appui, qu'il ne les finance pas suffisamment au regard de leurs missions. La logique de cet argument abondamment mobilisé par les permanents de la FNARS pour inciter ses adhérents à utiliser le logiciel, est bien résumée par un consultant d'AVISO :

« On a conçu REGES en partant de la loi. Les cinq fonctions du logiciel, c'est la loi qui les définit [il me montre l'article du code du travail qui définit les structures d'insertion]. C'est pour ça qu'elles sont incontestables. [...] Donc, les financeurs qui disent ça sort d'où REGES ? C'est quoi ces missions ? Ils sont baisés, on a rien inventé, tout est dans la loi. [...] Et ça permet de montrer que les missions sociales de la structure, l'encadrement et l'accompagnement, elles sont sous-financées la plupart du temps. Avec REGES on peut objectiver tout ça. [...] Donc l'intérêt de REGES c'est de partir de données comptables pour produire un argumentaire politique. »

Dans une perspective voisine, la FNARS souhaite dégager des repères économiques et organisationnels au niveau national (taux d'encadrement moyen des chômeurs mis au travail, part de chaque mission dans le budget total des ACI, etc.) en compilant les données produites par REGES chez les adhérents qui utilisent le logiciel. La fédération mobiliserait ces indicateurs nationaux pour souligner certains dysfonctionnements dans les politiques d'insertion (insuffisance ou mauvaise répartition des crédits entraînant des disparités entre territoires, etc.) et étofferait ses revendications auprès de l'administration du ministère de l'emploi.

Le cas du logiciel REGES montre bien l'entrecroisement des dimensions gestionnaires et politiques au sein d'un même processus de professionnalisation. REGES est un instrument d'objectivation comptable qui répond à des impératifs gestionnaires imposés par les pouvoirs publics (améliorer l'efficacité de la gestion dans les structures d'insertion). Mais la logique du logiciel, bâtie à partir des missions assignées aux structures d'insertion, en fait un instrument de gestion susceptible de reconfigurer les rapports de pouvoir entre structures d'insertion et administrations (c'est du moins ce que laissent croire ses concepteurs).

B. « REGES n'a rien apporté aux adhérents » : retour sur l'échec d'un instrument de professionnalisation

Dès 2006, la FNARS propose à ses adhérents des formations gratuites au maniement du logiciel. Ces formations sont organisées sur deux jours et demi et dispensées par un consultant d'AVISO et/ou par un permanent de la fédération. L'utilisation de REGES par les adhérents

reste limitée, malgré la promotion du dispositif (articles dans les médias internes de la fédération, plaquette de communication, présentation du dispositif par les permanents dans les groupes de travail, etc.). En 2008, 59 associations adhérentes ont été formées à son utilisation. Elles sont 73 l'année suivante, puis 85 en 2010. En 2011, leur nombre s'élève à 102, alors que la FNARS prévoyait un minimum de 150 structures formées (sur les 900 que regroupe la fédération). De même, seulement 6 sessions de formation ont été organisées entre 2007 et 2010, alors que la fédération en prévoyait le double. Plus inquiétant pour les permanents de la FNARS, le nombre de nouvelles structures formées chaque année diminue, ce qui signifie que le déploiement du logiciel régresse.

Enfin, la fédération ne parvient à organiser des formations que dans deux régions : les Pays de la Loire, la région historique où a été utilisé REGES, et l'Ile-de-France où le déploiement du logiciel résulte du travail mené par le permanent de l'antenne régionale de la FNARS chargé de l'insertion par l'activité économique. Convaincu par la pertinence de REGES, ce dernier parvient à mobiliser certains adhérents qui utilisent le logiciel. À plusieurs reprises, les sessions de formations au logiciel prévues dans d'autres régions sont annulées, faute de participants.

Plusieurs éléments expliquent l'échec de ce processus de professionnalisation des pratiques de gestion comptables. Le premier renvoie aux difficultés rencontrées par les adhérents pour s'approprier le logiciel. Bien que censée être adaptée aux spécificités des structures d'insertion, la logique d'affectation des données comptables en fonction des missions se révèle délicate à mettre en pratique (voir encadré ci-dessous).

Encadré 9 - REGES, une « usine à gaz »

En juillet 2011, une dizaine de directeurs et de comptables de chantiers d'insertion assiste à une formation au logiciel REGES. Pendant la matinée, le consultant d'AVISO et une permanente de la FNARS présentent l'outil et ses objectifs. Les participants posent peu de questions et disent comprendre la logique de comptabilité par mission. L'après-midi est consacré au maniement du logiciel. Munis des documents comptables de leur structure, les participants renseignent le logiciel avec difficulté¹⁷⁰. Ils sollicitent constamment les formateurs pour savoir dans quelle rubrique du logiciel affecter un chiffre. La directrice d'un

¹⁷⁰ REGES est une application web. Elle ne demande aucune installation particulière, ni d'être équipé de tel ou tel logiciel de comptabilité ou de paie. L'utilisation se fait par l'intermédiaire d'une connexion Internet et avec un navigateur Web.

chantier d'insertion observe qu'il lui « faut du temps pour passer de la théorie à la pratique », de la compréhension de la logique globale du logiciel, à son maniement effectif. Une difficulté récurrente tient au fait que les participants ne disposent pas des connaissances suffisantes sur l'organisation interne de leurs structures pour remplir le logiciel. Par exemple, le comptable d'un petit chantier d'insertion indique que le directeur de sa structure fait « un peu tout », c'est-à-dire qu'il réalise plusieurs fonctions définies par le logiciel - une part du travail d'accompagnement (les entretiens d'évaluation des salariés en insertion), des tâches liées à la mission d'employeur (il gère les plannings) et d'autres associées à l'activité support (relations avec les clients) - mais il ne parvient pas à déterminer dans quelle proportion : « je ne peux pas savoir si le directeur il passe 10 ou 20 % de son temps à faire de l'accompagnement, j'imagine que ça change en fonction des périodes ». Or, renseigner le logiciel nécessite de connaître finement les tâches effectuées par chaque salarié (et administrateur bénévole) de la structures d'insertion afin de les répartir en fonction des missions. En somme, comment remplir les nombreuses rubriques du logiciel si l'on ne sait pas « qui fait quoi » et dans quelle proportion ? D'où l'expression « d'usine à gaz » employée par un participant pour qualifier le logiciel. À la fin de la journée, environ la moitié d'entre eux n'a pas terminé de renseigner les données comptables de sa structure au sein du logiciel.

REGES a mauvaise réputation auprès des adhérents. Les critiques qui se sont exprimées avec une constance implacable tout au long de l'enquête de terrain, l'assimilent à une « usine à gaz », « un truc beau sur le papier mais trop complexe à utiliser ». En outre, le contexte de réforme de l'IAE n'est pas propice à l'appropriation par les adhérents d'un instrument dont l'utilisation est réputée difficile et chronophage¹⁷¹. Dans l'extrait ci-dessous, Florent, un permanent national de la FNARS chargé de l'IAE revient sur les difficultés rencontrées dans le déploiement du logiciel et sur les tentatives pour perfectionner cet instrument.

« On (*les permanents du siège de la fédération*) s'est servi de REGES comme d'un outil pour affiner l'analyse économique des chantiers. On a extrait (du logiciel) des gros ratios qui ont nourri l'activité de plaidoyer au niveau national. Après, sur le versant utilité pour les adhérents... Je pense que REGES n'a servi à rien pour les adhérents (...). D'abord l'outil est complexe parce que ce n'est

¹⁷¹ À partir de 2007, le « plan de modernisation du secteur » mobilise les permanents et les adhérents de la FNARS sur d'autres thématiques comme la production de guides pratiques pour accompagner la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement avec l'État (cf. chapitre 4 de la thèse).

pas les mêmes conventions que dans le plan comptable classique (...). Après, il y a eu un problème d'opérationnalité qui était de savoir comment on réorganise l'activité à partir de résultats obtenus. On n'arrivait pas trop à voir ce qu'on pouvait sortir de REGES en matière de professionnalisation. En 2011, on a fait tout un travail pour réorganiser la formation et redimensionner le logiciel et pour l'inscrire dans le cadre des dialogues de gestion. Mais ça n'a pas abouti. » (Florent, 29 ans, chargé de mission à la FNARS, entretien réalisé le 26 octobre 2014.)

Les critiques des adhérents à l'égard de REGES amènent les permanents de la FNARS à élaborer une nouvelle formation, plus courte - une journée contre deux auparavant - au cours de laquelle les participants apprennent à utiliser une version allégée du logiciel. Les supports de communication qui présentent la formation ne mentionnent plus l'acronyme REGES (la mention de REGES est synonyme de complexité et risque de dissuader les adhérents de se former).

C. Les instruments de professionnalisation des fédérations associatives, entre relais des normes gestionnaires et défense des spécificités des pratiques professionnelles

Les permanents des fédérations associatives qui pilotent les dispositifs étudiés insistent sur le chemin qu'il reste à parcourir aux structures d'insertion sur la voie de la professionnalisation. Cette représentation partagée des structures d'insertion caractérisées par leur manque de professionnalisme - les termes d'« amateurisme » et de « bricolage » reviennent régulièrement dans les entretiens - leur permet de justifier les dispositifs de professionnalisation qu'ils mettent en œuvre. Dans cette perspective, les instruments de professionnalisation comblerent des déficits dans des domaines de compétences divers (gestion de la main d'œuvre, organisation des activités de production économique, gestion budgétaire et comptabilité, respect du droit du travail, etc.) et perfectionnent les pratiques professionnelles :

« Dans certaines structures c'est encore le 19^{ème} siècle, c'est encore parfois du bricolage (...). Il y a des progrès à faire, notamment dans le droit du travail, l'évaluation, la formation (...). Donc il faut les amener à se saisir des outils qu'on met en place pour qu'elles progressent et c'est vrai que ce n'est pas évident parce qu'elles sont prises sur d'autres problématiques de survie quotidienne. » (Anne, permanente salariée à la FNARS, entretien réalisé le 14 novembre 2012.)

« Il y a des pratiques qui sont acceptables et d'autres qui ne le sont pas. Comment on travaille pour donner les outils de la professionnalisation aux structures parce que tu avais des trucs... On en voit encore sur le terrain hein, y compris chez nos adhérents, il y a des choses, ça me fait dresser les cheveux sur la tête, et il y a vraiment encore beaucoup de boulot en termes de professionnalisation dans ce champs-là. » (Benoît, ancien directeur de chantier d'insertion, salarié de chantier école, entretien réalisé le 6 novembre 2012.)

« On fait un boulot où on n'a pas de reconnaissance. Les gens sur le terrain ils n'en n'ont rien à fiche. Quand tu les invites à une réunion, ils ne viennent pas, ils ne mettent pas en œuvre tes préconisations, ils ne lisent pas les documents que tu leur envoies. Là il faut que tu prennes du recul et que tu te dises moi je suis la locomotive, et eux c'est les wagons qui sont derrière et il faut que je les tire. Moi je suis là pour les faire avancer et eux ils freinent. (...) Mais tu es en avance, donc il faut convaincre ceux qui sont installés dans leur pré-carré. On est la courroie de transmission en fait. Et le résultat il ne se voit pas tout de suite, il se voit à moyen ou à long terme. » (Lydie, permanente salariée dans une fédération de chantiers d'insertion, entretien réalisé le 27 avril 2015.)

La professionnalisation - quelle que soit la forme des instruments qui l'incarne (logiciel de gestion, dispositif de formation ou guide pratique), leur finalité spécifique (renforcer des compétences professionnelles en matière d'encadrement, de gestion budgétaire, de mise en œuvre de partenariats) et leurs effets sur les pratiques - renvoie ici à l'idée de dynamique, de cheminement dans une même direction. Les permanents fédéraux se désignent comme les agents qui conduisent les structures d'insertion dans leur progression et leur perfectionnement. La métaphore ferroviaire mobilisée dans le troisième extrait d'entretien illustre bien cette conception partagée du rôle de guide que s'assignent les permanents fédéraux. Ce rôle s'inscrit

à la fois dans une perspective normative (la professionnalisation s'impose comme une nécessité puisqu'il « faut » former les structures et mettre un terme aux « pratiques inacceptables ») et pédagogique ou éducative.

L'analyse de la formation ETAIE et du logiciel REGES permet de mettre en parallèle ces représentations de la professionnalisation avec le contenu des instruments de professionnalisation eux-mêmes. Autrement dit, il s'agit de comprendre pourquoi ces instruments sont considérés comme étant professionnalisant par les acteurs qui les élaborent et les diffusent.

Pour les permanents fédéraux, les instruments de professionnalisation - qu'ils portent sur la gestion budgétaire ou l'encadrement des chômeurs mis au travail - ont pour fonction d'améliorer la qualité des pratiques professionnelles des travailleurs des structures d'insertion en leur permettant de mieux maîtriser leurs activités. Mais cette amélioration des pratiques est définie de manière différente selon que les permanents fédéraux s'adressent à leurs adhérents ou aux bailleurs publics qui financent les actions de professionnalisation. Dans le premier cas, ils mettent en avant l'adaptation des instruments aux spécificités des structures d'insertion. Dans le deuxième cas, ils insistent sur la conformité de ces instruments aux objectifs des réformes managériales impulsées par l'administration.

Ainsi, dans les conventions de financement, le logiciel REGES satisfait les attentes administratives en matière de « bonne gestion » et de « transparence » financières, puisqu'il permet aux dirigeants des structures d'insertion de « fournir des comptes d'exploitation ainsi qu'une analyse financière détaillée et analytique de leur situation »¹⁷² aux services déconcentrés de l'administration de l'Emploi. Ces derniers peuvent ainsi s'assurer que les structures d'insertion sont de bonnes gestionnaires, qu'elles ont un usage rationnel des financements publics.

À l'inverse, les documents qui présentent le logiciel REGES aux adhérents mettent en avant la dimension politique de l'instrument. Pour les permanents des fédérations, il s'agit de susciter l'intérêt des adhérents préoccupés par l'évaluation annuelle de leurs activités par l'administration de l'Emploi. Le logiciel se donne alors pour objectif de préparer les dirigeants de structures à cette évaluation, en leur fournissant un « argumentaire cohérent » et « stratégique » à opposer à l'État.

¹⁷² Cette citation et les suivantes sont extraites des fiches action qui présentent REGES et ETAIE et qui accompagnent la convention entre la FNARS et le FSE pour la période 2009-2011.

De même, dans les conventions de financement, les permanents fédéraux indiquent que la formation ETAIE « augmente les compétences » des personnels encadrants, « contribue à leur professionnalisation », « améliore la qualité de l'accompagnement » et permet ainsi aux structures d'insertion d'atteindre les « objectifs de performance fixés par le ministère de l'Emploi en matière de retour à l'emploi ». Dans les documents de communication destinés aux adhérents, les permanents fédéraux insistent sur l'adaptation de la formation ETAIE aux tâches complexes effectuées par les encadrants. Ils indiquent qu'elle permet de perfectionner leurs compétences et ce faisant, d'améliorer l'organisation interne et les capacités de production des structures d'insertion.

La manière dont les permanents des fédérations associatives conçoivent et présentent les instruments de professionnalisation montre bien que leur contenu se caractérise par une intrication des dimensions gestionnaires et politiques. La professionnalisation est une opération de traduction, ou plutôt de « transcodage » (Lascoumes, 1996)¹⁷³ des principes généraux de « bonne gestion », d'efficacité et de « performance », imposés par les bailleurs publics, en normes d'action permettant de guider les pratiques professionnelles des travailleurs des structures d'insertion.

Toutefois, les instruments de professionnalisation ne se réduisent pas pour autant à de simples courroies de transmission de ces principes gestionnaires vers le secteur associatif. Dans les phénomènes de professionnalisation étudiés, l'amélioration des pratiques professionnelles est également appréhendée en rapport avec les missions spécifiques assignées à l'IAE. REGES ne saurait être assimilé à un logiciel de gestion financière ordinaire tout comme ETAIE à une formation classique de chef d'équipe. Dans cette perspective, les instruments étudiés ne sont pas de simples outils de gestion, transposables à d'autres secteurs d'activité. Créés par des spécialistes du secteur de l'IAE, ils en reflètent la complexité et les enjeux spécifiques. Ces phénomènes de professionnalisation participent ainsi à la reconnaissance de l'IAE comme un espace de pratiques professionnelles autonome, tant auprès des travailleurs des structures d'insertion que des administrations publiques.

¹⁷³ P. Lascoumes forge le concept de transcodage pour désigner « l'ensemble de ces activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent (...) dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » (Lascoumes, 1996 : 334).

D. Le financement des actions de professionnalisation par l'État : un cadre contractuel générateur d'autonomie pour les fédérations associatives ?

Cette partie s'intéresse à l'intervention de l'État dans les processus de professionnalisation conduits par les fédérations associatives. En s'appuyant sur l'analyse de la formation ETAIE et du logiciel REGES, elle montre que l'État exerce une double influence : il impose aux fédérations un travail bureaucratique lié à la gestion des conventions de financement ; il renforce le caractère instable des processus de professionnalisation en décidant de mettre un terme à ses financements.

Les deux instruments pilotés par la FNARS et étudiés dans ce chapitre sont financés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). L'administration centrale du ministère de l'Emploi, octroie à la fédération deux subventions complémentaires qui prennent en charge le travail d'élaboration et de coordination des deux instruments (voir encadré).

Encadré 10 - Le financement des activités de professionnalisation par l'État : contractualisation et subvention

Les subventions des administrations centrales constituent l'écrasante majorité des ressources financières de la FNARS. En 2011, la fédération compte une dizaine de conventions de financement avec autant d'administrations¹⁷⁴. Les actions en matière d'insertion par l'économique sont financées par la DGEFP, par l'intermédiaire de deux conventions. La première correspond à la « convention promotion pour l'emploi » et octroie une subvention annuelle de 40 000 euros à la fédération. La seconde convention s'inscrit dans le cadre du fonds social européen (FSE) dont la DGEFP est l'organisme gestionnaire¹⁷⁵. Elle s'échelonne sur une durée de trois ans pour un montant total d'environ 1 600 000 euros. Ces deux conventions rendent bien compte de la position d'intermédiaire occupée par les fédérations dans l'espace de l'IAE. La FNARS s'y présente comme un « relais des politiques publiques »

¹⁷⁴ La fédération dispose de conventions de financement avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) (d'un montant annuel de 850 000 euros), la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (70 000 euros), la Direction de l'administration pénitentiaire (17 000 euros), la Direction générale de la Santé (80 000 euros), le ministère de la Culture (20 000 euros), la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, administration rattachée au ministère du Logement (15 000 euros), etc.

¹⁷⁵ Si les conventions sont gérées par deux sous-directions différentes au sein de la DGEFP - la sous-direction « de l'ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi » pour la convention « Promotion de l'emploi » et la sous-direction « fond social européen » (FSE) - leurs contenus sont très proches, la convention Promotion pour l'emploi venant en complément de celle du FSE. Ainsi, la formation ETAIE et le logiciel REGES sont financés par les deux conventions.

pour les structures d'insertion adhérentes, qu'elle « sensibilise » et « accompagne » à l'évolution des politiques d'insertion et à la mise en œuvre des réformes du secteur. La fédération contribue également à « renforcer la professionnalisation, la formation et la qualification des structures d'insertion et des acteurs de ces structures ». L'ensemble des actions décrites dans ces conventions vise à « optimiser l'insertion professionnelle des personnes en risque ou en situation d'exclusion ».

La DGEFP commence à financer la formation ETAIE en 2002, le logiciel REGES à partir de 2006. Les crédits couvrent la rémunération des consultants et des temps de travail des permanents nationaux de la fédération. Ces crédits sont systématiquement reconduits pendant plus de dix ans pour ce qui est d'ETAIE, sept pour REGES. D'après les données récoltées pendant l'enquête de terrain, l'administration n'intervient pas dans la définition du contenu des deux instruments ni dans les modalités de leur déploiement. Ses fonctionnaires laissent ainsi la FNARS déterminer ce qui doit faire l'objet d'une professionnalisation, et comment celle-ci doit être mise en œuvre¹⁷⁶.

Cette observation amène à relativiser les conclusions des travaux qui insistent sur « l'asymétrie contractuelle » (Freyss, 2004 : 739) entre le secteur associatif ou celui des Organisations non-gouvernementales (ONG) et leurs bailleurs. Pour Freyss, les conventions de financement génèrent une « dépendance politique inavouée » des ONG et des associations vis-à-vis de leurs bailleurs, les premières devenant ainsi de « simples opérateurs privés pour la mise en œuvre des stratégies » des seconds (*idem*). Dans une perspective voisine, B. Gomel constate qu'« il est exceptionnel que la subvention s'ajuste à l'activité, le plus souvent c'est l'activité qui s'ajuste à la subvention » (Gomel, 2009)¹⁷⁷. Pour l'auteur, le rapport de force qui s'instaure entre pouvoirs publics et associations est clairement en faveur des premiers qui imposent des programmes d'action standardisés.

¹⁷⁶ Le refus de l'administration de financer une action semble être relativement rare. Toutefois, en 2011, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) accepte de financer la réalisation d'un guide pratique (voir partie suivante) mais refuse de subventionner un projet d'éducation financière et budgétaire (qui consistait à organiser des formations sur les questions de surendettement, de maîtrise budgétaire, de connaissance des outils bancaires, destinées aux travailleurs sociaux). Lors d'une réunion consacrée à la négociation du programme d'action de la FNARS financé par la CDC, son Directeur du Département « développement économique et économie sociale et solidaire » justifie ce refus à la fois par le manque de moyens de son institution, par le fait que celle-ci était déjà investie dans le financement d'actions voisines (comme le crédit accompagné), et qu'elle n'a pas vocation à financer des formations qui devraient en toute logique être dispensées par les écoles de travail social.

¹⁷⁷ B. Gomel est cité par Nicourd (2009 : 69).

Si ces travaux permettent d'éclairer certains terrains associatifs, leurs conclusions ne s'appliquent pas à la FNARS qui dispose d'une autonomie conséquente dans la définition de son programme d'action. Certes, en amont de l'élaboration de programmes d'action des fédérations associatives, celles-ci s'accordent avec les administrations pour définir les grands axes qui cadrent leur intervention¹⁷⁸. Mais une fois ces axes définis, la FNARS élabore ses propres instruments, planifie ses propres actions, que l'administration de l'emploi accepte ensuite de financer sans remettre en cause leur utilité, leur contenu ni leurs modalités de diffusion. En somme, c'est bien le modèle juridique du régime de la subvention, dans lequel une structure de droit privé définit un besoin particulier et mène une action qui intéresse une collectivité publique, qui détermine ici les rapports entre la FNARS et les administrations centrales¹⁷⁹. La position de la FNARS n'est donc pas celle d'un exécutant, d'un prestataire de service, chargé de mettre en œuvre des instruments pensés par l'État.

En revanche, la DGEFP impose aux fédérations un travail de production de documents. Les permanents de la FNARS accompagnent les dossiers de demande de subvention de « fiches actions » qui détaillent les objectifs et résultats chiffrés attendus, le calendrier, les modalités de mise en œuvre et les moyens retenus¹⁸⁰. Les permanents réalisent également des bilans annuels des conventions qui évaluent le degré d'accomplissement des actions. Cette évaluation s'appuie sur des indicateurs quantitatifs (dans le cas de REGES et d'ETAIE, il s'agit du nombre de sessions de formation organisées, de stagiaires formés) et comporte un volet qualitatif (des documents d'une trentaine de pages qui détaillent les actions réalisées, leur pertinence et les obstacles rencontrés dans leur mise en œuvre).

¹⁷⁸ Ainsi, le budget et les lignes directrices du FSE, sont définis au niveau européen, puis traduits en programmes opérationnels dans chaque pays membre. L'élaboration de ces programmes incombent aux administrations étatiques. La DGEFP instaure une concertation avec les représentants du monde associatif afin de décliner le programme opérationnel national 2007-2013 en différents axes, eux-mêmes se déclinant en mesures puis en sous-mesures. La FNARS et les autres fédérations de l'IAE participent à ce processus de cadrage qui aboutit à la création d'une ligne de financement consacrée à la « mise en réseau et professionnalisation des acteurs de l'insertion » et qui cible en priorité les fédérations du champ de l'IAE. En d'autres termes, les fédérations de l'IAE ont obtenu de la DGEFP qu'elle intègre leurs activités de professionnalisation dans l'éventail des actions financées dans le cadre du FSE. Une fois ces lignes directrices établies, les acteurs associatifs bénéficient d'une marge d'autonomie et d'initiatives pour définir et mettre en œuvre des actions précises.

¹⁷⁹ Selon la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, la subvention correspond à « la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide ».

¹⁸⁰ Ainsi, dans la convention entre la FNARS et le FSE, la fiche action consacrée à REGES présente le logiciel, décrit le contenu des sessions de formation, liste les intervenants internes (permanents salariés et administrateurs bénévoles) et externes (les consultants d'AVISO) qui interviennent dans le dispositif, et fixe comme objectif le nombre de 150 structures formées à son utilisation.

La gestion des conventions constitue donc un travail discursif à part entière, différencié de la mise en œuvre des actions en tant que tel. Les tâches qu'elle implique mobilisent différentes catégories de permanents : le directeur général et les chefs de service qui négocient les programmes d'action avec les fonctionnaires, les chargés de mission qui rédigent les documents, les comptables qui élaborent le bilan financier des actions (détail des dépenses réalisées par la fédération pour chaque action), les secrétaires qui compilent les documents demandés par les administrations. L'intervention et le pouvoir de l'État sur les actions de professionnalisation se manifeste donc d'abord dans l'imposition d'un travail bureaucratique lié à la gestion des conventions.

Mais qu'arrive-t-il lorsque les responsables administratifs refusent de reconduire leurs financements ? C'est ce qui se produit l'automne 2011 pour les deux dispositifs de professionnalisation étudiés. Les fonctionnaires de la cellule FSE de la DGEFP justifient leur décision en indiquant que les financements européens n'ont pas vocation à financer des actions sur le long terme, mais des projets innovants et expérimentaux, donc nécessairement limités dans le temps. Or, la formation ETAIE a bénéficié des crédits européens pendant une dizaine d'années, le logiciel REGES pendant sept ans. Fin 2011, les responsables de l'IAE au siège de la FNARS entament un travail de réflexion sur l'avenir des deux instruments : faut-il poursuivre les actions de professionnalisation sans financements publics ? Si oui, quelle stratégie définir pour les remplacer ?

Les critiques récurrentes adressées à REGES et le faible nombre d'adhérents formés à son utilisation amènent les permanents de la fédération à abandonner le logiciel dont ils doutaient eux-mêmes de l'efficacité. L'un d'eux explique ainsi que « quand la cellule FSE de la DGEFP a annoncé l'arrêt des financements, ça ne nous a pas trop emmerdés, je ne suis pas sûr qu'on aurait poursuivi de toute manière ». Dès 2012, les formations au logiciel ne font plus partie de l'offre de services proposés par la FNARS à ses adhérents.

La question se pose différemment pour la formation ETAIE. D'abord, et contrairement au logiciel REGES, ETAIE a bonne presse, tant auprès des adhérents que des bénévoles et des permanents de la FNARS. Ensuite, l'arrêt des financements accordés par la DGEFP n'engage pas directement la survie du dispositif, mais uniquement la coordination nationale du titre

réalisée par les permanents nationaux de la FNARS et les deux consultants¹⁸¹. L'animation de la formation au niveau régional est quant à elle financée par d'autres acteurs (Conseils régionaux, organismes paritaires collecteurs agréés, administration déconcentrée du ministère de l'Emploi, etc.). Enfin, le déploiement conséquent de la formation ETAIE (dispensée dans onze régions contre seulement deux pour la formation au logiciel REGES) dans le cadre des coopérations interfédérales (les « inter-réseaux » régionaux) est un autre élément qui incite les permanents de la FNARS à ne pas supprimer le dispositif.

Après avoir exploré plusieurs pistes¹⁸², les permanents de la FNARS arrêtent une stratégie pour pérenniser la formation, laquelle comporte deux volets. D'un côté, un salarié permanent au siège de la fédération reprend la coordination nationale assurée par les consultants. Son travail est financé sur les fonds propres de la fédération. D'un autre côté, les permanents de la fédération formalisent par écrit les conseils apportés oralement par les consultants. Des « fiches pratiques » sont ainsi mises à disposition des fédérations régionales qui développent, ou souhaitent développer, la formation (répertoire des options de financements possibles, des dispositifs de formation mobilisables, élaboration d'un modèle économique de la formation, état des lieux des pratiques d'accompagnement et d'évaluation des stagiaires). Un permanent de la FNARS interrogé en 2016 indique que la mise en œuvre de cette stratégie de pérennisation de la formation ETAIE s'est révélée positive : « on a misé sur l'écrit et le partage d'expériences et puis on a internalisé une partie du travail des consultants (...) et c'est positif, ça marche mieux, notamment au niveau de l'accompagnement des coordonnateurs qui est meilleur alors qu'auparavant l'accompagnement était très inégal de la part des consultants ».

¹⁸¹ Le travail de coordination nationale consiste à fournir un appui aux antennes régionales des fédérations qui souhaitent instaurer la formation et aux coordonnateurs régionaux de la formation chargés de la mettre en œuvre (soutien technique sur le montage financier et administratif de la formation, la sélection et l'accompagnement des stagiaires, des organismes de formation, etc.).

¹⁸² Ils sollicitent des organisations du champ de la formation comme le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels pour qu'elles se substituent à la DGEFP et financent le travail de coordination nationale. Suite à l'échec des négociations avec ces acteurs, les permanents de la fédération envisagent de compenser l'arrêt des crédits d'État en augmentant le prix de la formation. Cette alternative est également abandonnée car elle risque de dissuader les encadrants et les OPCA qui prennent en charge le coût de la formation.

Conclusion de la section

L'analyse développée dans cette section montre que l'action de l'État exerce deux types de contraintes sur les fédérations associatives. D'un côté, en contrepartie du versement des subventions, les permanents de la FNARS s'engagent dans un travail de production scripturaire dans lequel ils légitiment leurs propositions d'action en matière de professionnalisation. D'un autre côté, le non-renouvellement des financements au nom d'un impératif d'innovation et d'expérimentation amène la fédération à abandonner un dispositif (le logiciel REGES) et à en adapter un autre (les fiches actions modifient l'ingénierie de la formation ETAIE). Ce dernier point montre que l'État contribue au caractère instable, itératif et expérimental des processus de professionnalisation. Les instruments font alors l'objet de reconfigurations successives, de « transformations cumulatives » (Palier, 2005 : 273) de la part des permanents fédéraux qui tentent de les adapter à un contexte mouvant.

On peut toutefois s'interroger sur la signification politique de cette instabilité des instruments de professionnalisation. Les actions de professionnalisation menées par les fédérations associatives ne correspondent pas à un processus linéaire de construction de savoirs professionnels mais à des processus hétérogènes, discontinus, parfois incohérents, et déterminés par des enjeux variés : enjeux de pouvoir et concurrence entre fédérations associatives préoccupées par la conservation de leur moyen d'action, enjeux économiques liés au financement des dispositifs de professionnalisation par l'État, etc. Vue sous cet angle, la professionnalisation s'oppose à l'image qu'en donne les acteurs associatifs qui mettent volontiers en avant la nécessité de « professionnaliser les structures » pour favoriser l'insertion des chômeurs.

III. Rapprocher les structures d’insertion du monde l’entreprise : la professionnalisation par le guide pratique « des partenariats réussis pour l’emploi »

Le troisième instrument de professionnalisation étudié est un « guide pratique » d’une cinquantaine de pages dont l’objectif est de renforcer les partenariats entre les structures d’insertion par l’activité économique et les entreprises lucratives. L’analyse de cet instrument met en lumière deux dimensions des processus de professionnalisation menés par les fédérations associatives : la traduction d’orientations générales en recommandations opérationnelles d’une part, la démarche de mobilisation sociale et de valorisation de l’existant d’autre part.

A. Les guides pratiques, des instruments de professionnalisation qui transforment des objectifs généraux en recommandations pratiques

La production de guides pratiques est une dimension importante du répertoire d’action des fédérations associatives qui en produisent de nombreux sur des thématiques diverses¹⁸³. L’un d’eux, publié par la FNARS, en 2012, s’intitule *Partenariats réussis pour l’emploi. Associations d’insertion et acteurs économiques. Guide pour l’action*. Il vise à intensifier les relations entre les structures d’insertion et les autres employeurs de leur territoire (entreprises lucratives et non lucratives, collectivités locales et administration, etc.), en favorisant la constitution de partenariats visant à « favoriser l’insertion durable » des chômeurs mis au travail dans les structures d’insertion.

La thématique traitée dans ce guide (la relation structure d’insertion-entreprise) occupe une place importante dans l’espace de l’IAE. Pour les fédérations du secteur, la construction de

¹⁸³ En 2008, la FNARS produit un « guide de bonnes pratiques de soutien à la parentalité ». L’année suivante est publié un autre guide intitulé « comment valoriser l’accompagnement social et professionnel des structures d’insertion par l’activité économique (SIAE) ? ». En 2010, trois guides sont réalisés : le premier s’intitule « Précarité et santé mentale. Repères et bonnes pratiques », le second « guide pratique pour l’accueil en association des personnes placées sous surveillance électronique » et le troisième « guide pratique de la domiciliation ». En 2011, la fédération publie un guide intitulé « quelle contractualisation entre les associations et les collectivités publiques ? Entre partenariat et collectivités publiques ». Cette liste n’est pas exhaustive.

partenariats avec les acteurs économiques est une condition de l'efficacité de l'action de leurs adhérents. Rien d'étonnant à ce que celles-ci en fassent un enjeu central de leur action et qu'elles l'investissent fortement. Leurs interventions sur cette thématique prennent des formes variées : la construction de guides pratiques¹⁸⁴, l'organisation d'évènements¹⁸⁵, de formations, etc.

La question des collaborations entre structures d'insertion et entreprises (les acteurs de l'IAE emploient souvent les termes « passerelles » ou « ponts vers l'entreprise ») renvoie cependant à des dispositifs et des pratiques hétérogènes. Elle peut faire référence à des mesures réglementaires mises en œuvre conjointement par les structures d'insertion et les entreprises comme le dispositif des périodes d'immersion¹⁸⁶ ou des mesures concernant les clauses sociales dans les marchés publics¹⁸⁷. La question des relations entre structures d'insertion et acteurs économiques renvoie donc à divers enjeux et actions : placement temporaire dans l'entreprise, placement durable dans l'emploi lors de la sortie de la structure d'insertion, perspective de développement économique pour les structures de l'IAE dans le cadre des clauses sociales, etc.

Par-delà leur diversité, les dispositifs visant à faire collaborer structures d'insertion et entreprises bénéficient d'un large consensus auprès des acteurs de l'IAE. En 2007, le Grenelle de l'insertion¹⁸⁸ fut l'occasion pour les membres des fédérations du secteur de réaffirmer leur

¹⁸⁴ Par exemple, en 2008 le CNEI publie avec le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) le guide « Entreprise et insertion. Collaborer et coproduire sur le territoire ». En 2011, les fédérations réunies au sein de CNAR-IAE (voir partie suivantes) publient un « état des lieux des pratiques » dans les structures d'insertion consacré aux « partenariats avec les entreprises ». L'année suivante le Groupement aquitain des réseaux de l'insertion par l'activité économique (GARIE), qui regroupe les antennes régionales des principales fédérations nationales du secteur, publie le guide « développer les relations entreprise pour favoriser les passerelles emploi ».

¹⁸⁵ En juillet 2013, les fédérations de l'IAE en Poitou-Charentes organisent avec les services de l'administration de l'emploi une journée intitulée « SIAE et entreprises : partenaires pour l'emploi ».

¹⁸⁶ Instituées par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, les périodes d'immersion consistent à mettre un salarié d'une structure d'insertion à disposition d'un employeur du secteur marchand ou non marchand. Cette mise à disposition temporaire s'effectue à titre gratuit. L'employeur d'origine (la structure d'insertion) continue de rémunérer le salarié pendant la période d'immersion alors qu'il ne participe pas à la production. À l'inverse, l'entreprise d'accueil bénéficie temporairement d'une main d'œuvre gratuite. Voir la circulaire DGEFP n°2009-18 du 29 mai 2009 relative aux modalités de mise en œuvre des périodes d'immersion en cours de contrats aidés du secteur non marchand ou de contrats à durée déterminée d'insertion.

¹⁸⁷ Les clauses sociales dans les marchés publics désignent un ensemble de mesures réglementaires développées au début des années 2000 au titre de la lutte contre le chômage et l'exclusion. En fonction des articles du code des marchés publics, les relations entre structures d'insertion et entreprises prennent différentes formes. L'insertion peut être une condition d'exécution du marché à la demande du maître d'ouvrage. L'entreprise doit alors réserver une part de ses heures de travail générées par le marché aux salariés des structures d'insertion. L'insertion peut également être l'objet d'un marché quand un maître d'ouvrage achète directement des prestations d'insertion effectuées par une structure de l'IAE.

¹⁸⁸ Le Grenelle de l'insertion consiste en un vaste processus de consultation d'une multitude d'acteurs - bénéficiaires des politiques d'insertion, fonctionnaires des administrations centrales, représentants d'associations d'insertion - impliqués dans les politiques d'insertion en vue de les « moderniser ». Les travaux de l'une des trois

volonté de « décroïsonner le monde de l'insertion »¹⁸⁹ en le « rapprochant » de celui de l'entreprise. Plusieurs propositions d'actions dégagées dans le cadre du Grenelle portent sur cette thématique : « favoriser la constitution de passerelles entre les dispositifs d'insertion et les entreprises » ; « établir un guide de bonnes pratiques » afin « d'aider les entreprises qui souhaitent s'investir dans l'insertion » ; « multiplier les rencontres » entre entreprises et structures d'insertion afin de « diminuer (leur) méconnaissance réciproque et (leur) relative défiance », etc.

L'idée de créer un guide pratique est émise par les deux acteurs qui représentent la FNARS lors du Grenelle. Il s'agit d'Anne, une permanente salariée du siège fédéral, et Philippe, un administrateur bénévole spécialisé sur les questions d'emploi et d'insertion. Anne, explique que l'idée du guide émerge en raison de l'absence de traduction des orientations générales du Grenelle en mesures concrètes. Lors du Grenelle, les organisations patronales et les syndicats de salariés se montrent pourtant enthousiastes à l'idée de travailler avec les acteurs de l'IAE. Toutefois, dès la fin de l'évènement, le « soufflet retombe ». L'absence de mobilisation sur la thématique des relations entre structure d'insertion et monde de l'entreprise conduit les membres de la fédération à produire leur propre instrument de professionnalisation.

« Une conclusion du Grenelle c'était de rapprocher l'insertion et l'entreprise. Pendant le Grenelle, tout le monde disait c'est super, nous les entreprises on a des choses à faire, les partenaires sociaux... Le soufflet est retombé très vite. Chacun est reparti chez soi. Et concrètement ça n'a pas abouti sur quelque chose de précis¹⁹⁰. (...) Et du coup, comme rien n'est ressorti du Grenelle, l'idée qu'on a eu à la FNARS, avec Éric, c'était de travailler sur ce sujet qui était quand même une des préconisations principales et qui nous semblait répondre à des besoins. D'où l'idée d'outiller les adhérents et de faire un guide. On a proposé ça au réseau et on a eu des retours positifs. (...) À l'époque la dernière chose que la

commissions nationales qui élaborent les propositions de réformes portaient sur « la mobilisation des employeurs, privés, associatifs ou publics, pour favoriser l'emploi des personnes en difficulté ».

¹⁸⁹ Les citations de ce paragraphe sont extraites du « rapport général du Grenelle de l'insertion » (Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008).

¹⁹⁰ Ce qui ne fut pas le cas d'autres orientations définies dans le rapport final du Grenelle et qui ont fait l'objet de mesures législatives, comme la mise en œuvre d'un revenu de solidarité active (RSA) et d'un « plan de modernisation de l'IAE » dont il est question au chapitre suivant de cette thèse.

FNARS avait produite là-dessus, ça datait de 2005¹⁹¹. » (Anne, permanente salariée à la FNARS, entretien réalisé le 14 novembre 2012.)

Pour ses initiateurs, la création du guide vise à traduire des orientations générales, définies au niveau national lors du Grenelle de l'insertion, en recommandations opérationnelles. Ainsi, le guide étudié fournit des pistes d'action, des conseils méthodologiques, afin que les structures d'insertion adhérentes à la FNARS renforcent leur « savoir-faire » en matière de création de partenariats.

Le guide se structure en trois parties. La première compile des connaissances générales sur le marché de l'emploi. Elle dresse également un panorama des types de partenariats possibles entre structures d'insertion et acteurs économiques, en indiquant comment mobiliser les dispositifs réglementaires en fonction des besoins de recrutement des entreprises (comment mettre en œuvre une période d'immersion ou mobiliser les clauses sociales).

Dans un deuxième temps, le guide présente les sept « étapes clés »¹⁹² que les structures d'insertion doivent suivre pour mettre en œuvre un partenariat. Chaque étape se décline en un ensemble de recommandations pratiques. La première étape intitulée « analyser les besoins et les enjeux de l'environnement » permet aux structures d'insertion d'« acquérir une connaissance fine du marché du travail ainsi que des caractéristiques du tissu économique local (...) afin d'anticiper les besoins locaux par des actions adaptées ». Elle fournit des conseils pratiques pour « repérer ses interlocuteurs », « élaborer un diagnostic partagé de ses besoins », etc. La seconde étape donne des pistes d'action pour réaliser une analyse du fonctionnement interne des structures d'insertion, et ainsi mettre en lumière leurs forces et leurs faiblesses.

La dimension opérationnelle du guide repose également sur la valorisation de partenariats mis en œuvre par des associations d'insertion. La troisième partie du guide détaille dix-sept partenariats à l'aide d'une batterie d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs : description des acteurs impliqués, modalités et montants de financement de l'action, personnels de la structure mobilisés, résultats obtenus, perspectives envisagées pour prolonger le partenariat, etc. La mise

¹⁹¹ Il s'agit d'un document d'une trentaine de pages intitulé « l'accompagnement socioprofessionnel vers et dans l'entreprise » réalisé par Marc, l'un des consultants qui participent au pilotage de la formation ETAIE (voir section précédente).

¹⁹² Sauf indication contraire, les citations qui suivent sont extraites du guide « Partenariats réussis pour l'emploi. Associations d'insertion et acteurs économiques. Guide pour l'action » (FNARS, 2012).

en œuvre et le déroulement de chaque partenariat sont retracés étape par étape (des schémas présentent les différentes phases de leur évolution). À travers ces « illustrations concrètes », il s'agit de « faciliter (la) duplication et (l') essaimage » de « bonnes pratiques » auprès des structures d'insertion. Les descriptions insistent en effet, sur le caractère transposable des partenariats afin d'inciter d'autres structures d'insertion à s'approprier les pratiques existantes et à les mettre en œuvre à leur tour.

Traduction d'objectifs généraux en recommandations pratiques et valorisation des pratiques existantes sont les deux dimensions centrales du contenu des guides pratiques des fédérations de l'IAE.

B. La construction du guide pratique, un processus de mobilisation sociale

La construction des « guides pratiques » fait l'objet d'un travail collectif réparti entre des acteurs de la fédération (permanents nationaux, administrateurs bénévoles) et des acteurs extérieurs (consultants). Cette partie s'intéresse au travail de mobilisation mené par ces acteurs pour élaborer et diffuser ces instruments de professionnalisation vers les adhérents. Dans le cadre du guide sur les « partenariats réussis pour l'emploi », ce travail de mobilisation s'est effectué en deux étapes. La première correspond à la constitution d'un comité de pilotage (COFIL) par les permanents nationaux de la FNARS. La seconde renvoie au travail de repérage des partenariats existants et de sollicitation des adhérents.

En juin 2011, Anne, la permanente fédérale à l'initiative du guide, me désigne référent sur ce dossier. Elle me donne une liste d'une dizaine de personnes à contacter afin de leur proposer d'être membres du COFIL. Le rôle du COFIL est d'encadrer les consultants chargés de la rédaction du guide, de repérer et sélectionner les partenariats mis en œuvre par les structures d'insertion. Deux personnes extérieures à la fédération - un membre de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) et un autre de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) - refusent par manque de disponibilité. Les autres personnes sollicitées sont des acteurs de la fédération reconnus pour leur expertise sur les questions d'emploi et d'insertion. La moitié d'entre elles sont des salariés permanents des antennes régionales. Les permanents nationaux les sollicitent régulièrement pour récolter des informations sur la mise en œuvre des réformes du secteur au niveau local et alimenter leur

activité de plaider. Les permanents régionaux jouent également un rôle central dans les processus de professionnalisation. Ils informent les adhérents de l'existence des instruments et les forment à leur utilisation.

Les autres personnes contactées sont des administrateurs bénévoles de la fédération. Eux aussi font régulièrement l'objet des sollicitations des permanents du siège national, au titre de leur expérience de dirigeant de structure et de leur connaissance de première main des politiques locales d'insertion. Cependant, leur responsabilité au sein de la fédération (ils occupent des mandats de président ou d'administrateur aux niveaux régional et national) et leur activité de directeurs associatifs leurs laissent peu de disponibilités pour s'impliquer dans les projets pilotés par le siège de la fédération, comme le guide (voir encadré ci-dessous). Les permanents du siège national mènent donc un premier travail de mobilisation qui consiste à impliquer les membres de la fédération (permanents salariés et administrateurs bénévoles) identifiés comme des personnes ressources sur la thématique traitée par le guide.

Encadré 11 - « Je manque déjà cruellement de temps » : de la difficulté à enrôler les membres de la fédération dans la conception des outils de professionnalisation

Patrick figure parmi les personnes à contacter pour constituer le COPIL du guide. L'association qu'il dirige compte une cinquantaine de salariés en insertion et gère plusieurs centres d'hébergement et chantiers d'insertion. Parallèlement à son emploi de directeur, Patrick est administrateur d'une antenne régionale de la fédération et membre de la commission nationale Emploi-IAE. Lorsque je téléphone à Patrick et lui propose d'être membre du comité de pilotage du guide, celui-ci décline l'offre : il « manque déjà cruellement de temps ». Il ajoute que les quelques disponibilités que lui laisse son activité de directeur, il les consacre déjà à la fédération à travers son engagement bénévole. Je tente de le convaincre en relativisant les coûts qu'impliquerait sa participation au comité de pilotage : les réunions du COPIL seront peu nombreuses (ce qui limitera ses déplacements au siège de la fédération à Paris), la charge de travail est peu importante (il s'agit de relire différentes versions du guide élaborées par le consultant). Il finit par accepter après que j'ai insisté sur l'intérêt et l'importance du guide pour la fédération, et la « plus-value » de sa présence au COPIL (ce « serait dommage de se priver de ta connaissance »).

La deuxième étape du travail de mobilisation autour du guide pratique correspond à l'identification et au repérage de partenariats existants. Les permanents nationaux et régionaux membres du COPIL informent les adhérents de la démarche entreprise dans le cadre du guide

pratique et les incitent à faire part de leurs « bonnes pratiques » en matière de partenariat avec les entreprises. Ils utilisent pour cela les instruments de communication internes à la fédération : articles sur le site internet et la newsletter, présentation du projet de guide dans les commissions de travail nationales et régionales, dans les conseils d'administration, etc. Toutefois, très peu d'adhérents font remonter spontanément leur expérience en matière de partenariat. Pour compenser les difficultés du travail de mobilisation via les espaces de communication internes à la fédération, les membres du COPIL sollicitent directement des adhérents dont ils connaissent déjà les « bonnes pratiques » (voir encadré ci-dessous).

Encadré 12 - « Ils ne lisent pas nos articles parce qu'ils ont la tête dans le guidon » : la difficulté à mobiliser les adhérents

Une fois le comité de pilotage constitué, le cabinet de consultant sélectionné, et les adhérents informés de la démarche, je m'attends à ce que ces derniers soient nombreux à m'envoyer des « fiches de remontée d'expériences » qui présentent leurs partenariats avec des entreprises. La FNARS regroupant près de 900 chantiers d'insertion concernés par la thématique du guide, je prévois une cinquantaine de fiches transmises. Les membres du COPIL n'auront alors plus qu'à sélectionner une vingtaine des partenariats parmi l'ensemble des fiches reçues. Pourtant, après plusieurs semaines et plusieurs articles de relance sur le site internet de la fédération, seules trois fiches ont été envoyées. Je fais part de mon étonnement à quelques collègues permanents du siège de la fédération puis aux membres du COPIL qui ne paraissent pas surpris. Pour l'un d'eux, « ce n'est pas étonnant, les adhérents ont le nez dans le guidon. C'est le moment des dossiers et des dialogues de gestion, ils courent déjà partout pour trouver des sous ». Un autre indique que « les structures ne savent pas ce que l'on (*les permanents de la FNARS*) fait. Les directeurs ne lisent pas les articles, ils ne sont pas au courant des projets ». Pour un troisième, « il faut toujours relancer sinon personne ne se mobilise ».

Ces propos font écho à une difficulté rencontrée par les permanents des fédérations dans le travail de mobilisation des adhérents qui contredit l'image que je me faisais des rapports entre la fédération et ses adhérents. Les adhérents ne s'impliquent pas spontanément dans les travaux de la fédération, même s'il s'agit, comme dans le cas du guide pratique, de valoriser leurs pratiques et de les diffuser auprès des autres structures. Finalement, pour récolter suffisamment de « bonnes pratiques », les permanents régionaux du COPIL sollicitent directement des adhérents de leur territoire.

La fabrication des guides pratiques repose donc sur un travail de mobilisation de la fédération sur elle-même : mobilisation des permanents régionaux et des administrateurs par les permanents nationaux qui pilotent le projet, puis, dans un second temps, mobilisation des adhérents. Au cours de leurs cinq rencontres, les membres du COPIL échangent des informations, élaborent des visions communes de l’insertion, des entreprises, débattent et enrichissent les positions de la fédération, etc. Ces acteurs favorisent la circulation de différentes formes d’expertise entre les membres de la fédération (permanents, administrateurs et adhérents) : savoirs d’action et d’expériences issus des témoignages de dirigeants d’associations adhérentes (les « bonnes pratiques »), connaissances juridiques et réglementaires, etc. Les effets de ce travail de mobilisation dépassent ainsi le strict cadre du guide. Au-delà de la diffusion d’informations, celui-ci contribue à faire exister la fédération en tant qu’acteur collectif en participant à la construction d’une culture et d’une identité professionnelle communes à ses membres.

La dynamique de professionnalisation enclenchée autour du guide pratique relève de la démarche de « projet » qui « consiste à mettre systématiquement en rapport, à faire dialoguer un état existant (...), d’une part, et les objectifs de l’action publique d’autre part » (Pinson, 2005 : 202). La construction du guide consiste bien à faire dialoguer les « bonnes pratiques » existantes dans les structures d’insertion avec les orientations générales de la politique d’IAE définies à l’échelon national. Ces « bonnes pratiques » servent d’illustration aux recommandations opérationnelles (explicitées dans la deuxième partie du guide), qui servent-elles-mêmes d’appui à la mise en œuvre des objectifs assignés à l’IAE.

La construction du guide montre également la « tension fondamentale entre indétermination et volontarisme » (*idem* : 203) qui caractérise la démarche de projet. Le volontarisme renvoie aux collaborations évoquées précédemment entre les différents acteurs. L’indétermination est liée aux obstacles rencontrés par les permanents des fédérations pour impliquer les adhérents dans la construction des instruments et pour les inciter à les utiliser. Les propos rapportés dans l’encadré de la page précédente montrent bien le caractère indéterminé de ce travail de mobilisation sans cesse renouvelé par des permanents fédéraux qui doivent composer avec des adhérents peu informés des activités de la fédération, peu disponibles et, de ce fait, peu enclins à s’engager dans ces démarches.

Dans les entretiens ou les conversations informelles, les permanents des différentes fédérations de l'IAE reviennent souvent sur leurs difficultés à former un groupe de travail, à récolter des « bonnes pratiques » sur une thématique donnée, ou à recueillir des informations sur la mise en œuvre d'une réforme. Ils expliquent ce manque de participation tantôt par les contraintes économiques et administratives qui s'imposent aux adhérents -« sous-financés », « dans le jus » ou « la tête dans le guidon » les dirigeants associatifs n'ont pas de temps à consacrer à d'autres activités que celles liées à la gestion (ou la survie) économique quotidienne de leur structure -, tantôt par leur attitude de « consommateurs » prompts à « profiter » des services offerts par leur fédération mais peu soucieux de participer à leur conception.

Conclusion de la section

À travers l'étude du pilotage d'un dispositif de formation professionnelle, de la diffusion d'un logiciel de gestion budgétaire et de la construction d'un guide pratique, les première et deuxième sections de ce chapitre mettent en lumière les particularités et les tensions des processus de professionnalisation conduits par les fédérations associatives de l'espace de l'IAE.

- La dimension gestionnaire des dispositifs de professionnalisation
- La superposition d'instruments semblables qui placent les fédérations dans une relation de concurrence (la formation ETAIE pilotée par le FNARS et le certificat de qualification professionnel mis en place par Chantier école)
- Le caractère incertain et précaire des processus de professionnalisation qui résulte de plusieurs facteurs : les difficultés à mobiliser les adhérents pour qu'ils s'impliquent dans la construction et l'usage des instruments (le guide pratique) ; l'arrêt des financements de l'État qui contraint les fédérations à renoncer à un instrument (le logiciel REGES).

IV. Quand l'État manœuvre : retour sur une démarche de « mutualisation » des actions de professionnalisation et sur les résistances associatives

Cette partie s'intéresse aux actions de professionnalisation initiées et pilotées à distance par l'État via des organisations satellites, et à leurs conséquences sur les fédérations associatives. Elle montre que cette politique étatique de professionnalisation entraîne la mobilisation de stratégies ambiguës par les fédérations qui s'y impliquent tout en les contournant.

A. L'Agence de valorisation des initiatives socio-économique (AVISE), le « bras armé » de l'État en matière de professionnalisation du secteur de l'IAE

L'AVISE est une structure sous statut associatif créée en 2002 à l'initiative de la CDC et plus particulièrement de son directeur des Partenariats en charge de l'économie sociale, Hugues Sibille¹⁹³. L'AVISE se présente comme une « agence d'ingénierie et de services (qui) a pour finalité d'accroître le nombre et la performance des structures de l'Economie sociale et solidaire (ESS) »¹⁹⁴.

L'AVISE intervient de plusieurs manières dans l'espace de l'IAE. Elle apporte un appui technique à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP, l'administration centrale du ministère de l'emploi) et au Conseil national de l'IAE (CNIAE) qui lui confie la réalisation d'études et l'organisation d'évènements consacrés à l'IAE¹⁹⁵. L'AVISE est également chargée de piloter le versant technique des réformes du secteur pour le

¹⁹³ Né en 1951, Hugues Sibille est une figure centrale du monde de l'économie sociale et solidaire en France. Diplômé de Sciences-Po Paris, il se dit issu du catholicisme social et appartient au PSU de Michel Rocard pour lequel il ne cache pas son admiration. Délégué interministériel à l'économie sociale sous le gouvernement Jospin, il est directeur de l'Economie Sociale à la Caisse des dépôts entre 2001 et 2006. Il devient président de l'AVISE à sa création.

¹⁹⁴ Citation extraite du site internet de l'agence : <http://www.avise.org/annuaire-des-acteurs/avise>.

¹⁹⁵ En 2011, l'agence réalise pour le compte de la DGEFP une enquête nationale par questionnaire auprès des structures d'insertion sur le thème de la formation des salariés en insertion.

compte de la DGEFP et du CNIAE. L'agence assure également la production et la gestion de dispositifs en direction des structures d'insertion¹⁹⁶.

Dans son travail de thèse, S. Cottin-Marx (2016) compare l'AVISE à une instance d'exécution des politiques initiées par l'État. L'auteur s'appuie sur les témoignages de fonctionnaires de la DGEFP. L'un d'eux qui indique que l'AVISE leur permet de se « ménager de la souplesse », de « faire circuler les directives, les consignes, les objectifs (...) en évit(ant) les lourdeurs du fonctionnement bureaucratique » de leur propre administration. Ainsi, la délégation de l'action publique à des associations comme l'AVISE n'est pas le symptôme d'un affaiblissement du pouvoir de l'État, mais, au contraire, un moyen à sa disposition pour renforcer son contrôle sur le secteur associatif en renouvelant ses modalités d'intervention. Dans cette perspective, la création de l'AVISE est symptomatique du renouvellement des formes d'intervention de l'État social. L'« agencification » des activités visant à professionnaliser le secteur associatif « illustre d'abord une reprise en main par l'administration d'activités jusqu'alors déléguées à des acteurs privés » (Benamouzig & Besançon, 2007 : 17).

Cette conception du rôle de l'AVISE est partagée par les acteurs associatifs rencontrés lors de l'enquête de terrain. Les permanents des fédérations tiennent à se distinguer de l'agence insistant sur sa proximité avec l'État. Les expressions de « bras droit » ou de « bras armé de la DGEFP » reviennent régulièrement pour qualifier l'agence. Cette dernière est considérée comme un satellite de l'administration de l'Emploi qui ne dispose pas des marges de manœuvre ni des capacités d'initiatives des fédérations en matière de production d'instruments de professionnalisation¹⁹⁷. Un ancien salarié de l'AVISE qui poursuit sa carrière comme directeur général d'une fédération de structures d'insertion met l'accent sur l'ambivalence du rôle de

¹⁹⁶ Elle élabore et diffuse via son site internet des guides pratiques visant à faciliter leur accès aux financements européens ou aux clauses sociales. L'agence gère depuis 2003 le dispositif Transfert de savoir-faire (TSF), un « dispositif de professionnalisation de pair à pair » (citation extraite du site de l'AVISE) qui s'adresse à des porteurs de projet ou des dirigeants de structures d'insertion afin de leur faire bénéficier de l'expérience et des compétences d'autres dirigeants sur des thématiques variées (stratégie financière, communication et marketing, gestion des ressources humaines, etc.). Elle anime le site www.socialement-responsable.org, dont l'objectif est de faciliter l'accès des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) à la commande publique. Le site s'adresse aux acheteurs publics qui souhaitent intégrer une clause sociale dans leurs appels d'offre et met à leur disposition un annuaire des structures d'insertion.

¹⁹⁷ Toutefois, les missions et les moyens que lui confie l'État font de l'agence une instance avec laquelle les fédérations sont contraintes de travailler. Ainsi, entre 2009 et 2011, l'agence est missionnée par la DGEFP et le CNIAE pour coordonner les travaux relatifs à la réforme des modalités de financement des structures d'insertion. Les fédérations participent activement à ces travaux. Elles construisent avec l'agence un outil budgétaire et l'expérimentent auprès de structures d'insertion. À partir des résultats de cette expérimentation, l'AVISE transmet des préconisations à la DGEFP pour réformer les modes de financement des structures d'insertion.

l'agence puisque celle-ci doit répondre à des « injonctions contradictoires »¹⁹⁸ : d'un côté les commandes de ses bailleurs publics, de l'autre les revendications des acteurs associatifs et de leurs représentants. Au final, dans cette « exercice d'équilibriste », l'agence finit par « obéi(r) à la commande » et « déroule(r) ce que veut faire l'État », sans avoir les moyens de discuter du contenu des actions qu'elle met en œuvre, ou à la marge (« tu essayes de dire que tu discutes avec la DGEFP, mais au fond, tu ne changes pas beaucoup plus que la virgule »).

Pour les enquêtés, le lien de subordination de l'agence envers l'État est d'autant plus problématique que celle-ci contribue à affaiblir le rôle des fédérations associatives. Les missions de production d'expertise et d'animation de dispositifs de professionnalisation en direction des structures d'insertion amènent l'agence à empiéter sur le territoire d'intervention des fédérations associatives. La concurrence livrée par l'agence aux fédérations associatives est bien restituée par Joseph qui est chargé de mission Emploi-IAE à la FNARS au moment de la création de l'AVISE. En entretien, il regrette la création de l'agence par l'État mais la comprend. Selon lui, elle répond à l'objectif de l'État d'intervenir auprès des structures d'insertion en contournant les fédérations associatives :

« L'éparpillement des réseaux affaiblit le poids des associations et les pouvoirs publics le savent très bien. (...) C'est évident. Donc qu'est ce qui se passe du côté des pouvoirs publics... Plutôt que d'avoir sept réseaux en face d'eux ils ont créé l'AVISE. Ce que fait l'AVISE cela devrait être les réseaux associatifs qui le font. Mais pour les pouvoirs publics c'était beaucoup plus simple de créer l'AVISE, plutôt que de s'emmerder avec des réseaux qui n'étaient pas capables de s'entendre pour savoir comment gérer le truc. Pour moi c'est évident du côté des pouvoirs publics se dire, déjà bon sept réseaux... ils sont professionnels mais, moyen, nous on va mettre du fric, embaucher et créer une société d'ingénierie pour développer l'AVISE et puis basta. (...) Donc ils ont créé l'AVISE à côté qui est concurrentiel avec les réseaux. En créant l'AVISE ils ont affaibli les têtes de réseau associatives. Et en faisant cela, Hugues Sibille, que j'ai bien connu et qui est pourtant pro-associatif, il a cassé les réseaux associatifs. En même temps, je suis en train de défendre les réseaux de l'IAE, COORACE, FNARS, CNEI, Chantier école, qui sont des réseaux corpo, qui font leurs petits

¹⁹⁸ Entretien réalisé le 1^{er} octobre 2012.

trucs dans leur coin, leurs petites formations et tout... alors que l'État défend peut-être l'intérêt général. Il faut qu'ils acceptent de jouer le jeu, qu'ils soient majeurs, qu'ils prennent leurs responsabilités. Et ça veut mettre fin aux divisions épouvantables. » (Joseph, chargé de mission à la FNARS, entretien réalisé le 24 octobre 2012.)

Pour Joseph, la stratégie de contournement des fédérations associatives par l'État s'explique par la conduite corporatiste des fédérations associatives. Marquées par leurs divisions et leurs rivalités, préoccupées par le déploiement de leurs propres instruments en direction de leurs seuls adhérents, celles-ci ne cherchent pas à développer collectivement une offre cohérente de service en matière de professionnalisation. Finalement, l'État choisit d'apporter un soutien massif à l'AVISE pour professionnaliser le secteur. En faisant cela, il affaiblit les fédérations associatives. La concurrence livrée par l'AVISE aux fédérations est d'autant plus forte que l'agence dispose de moyens importants pour déployer ses actions. Comme l'indique notre enquêté, « l'État va mettre du fric » pour créer une « véritable société d'ingénierie » qui répond à ses exigences en matière d'expertise technique.

B. Le DLA, une politique publique d'accompagnement qui se superpose aux actions de professionnalisation des fédérations associatives

La mise en place de l'AVISE n'est pas la seule action de l'État qui vient concurrencer les fédérations associatives. En 2002, la DGEFP et la CDC créent le dispositif local d'accompagnement (DLA)¹⁹⁹. À l'instar de l'AVISE, la politique publique d'accompagnement des associations employeuses (parmi lesquelles figurent les structures d'insertion par l'économie) incarnée par les DLA illustre bien la prise en main par l'État d'activités qui étaient jusqu'alors exclusivement réalisées par les fédérations associatives.

¹⁹⁹ Dans la thèse qu'il consacre au DLA, S. Cottin-Marx indique que cette politique publique « n'est pas née du monde associatif ni de sa tutelle ministérielle traditionnelle (mais qu'elle) prend sa source dans les politiques de l'emploi ». L'objectif initial assigné à cette politique est de pérenniser les emplois créés dans le cadre du programme « nouveaux services-emplois jeunes ». Ainsi, « l'objectif ayant mené à la création du DLA est d'adapter des associations au retrait de l'État, aux mutations de leur environnement. Nous sommes face à un État qui d'une part se désengage des contrats aidés, mais s'engage par ailleurs par le biais d'un accompagnement de l'activité des associations afin de les adapter à leur nouvel environnement » (Cottin-Marx, 2016 : 72).

L'objectif du DLA est d'accompagner les associations « pour diversifier leurs ressources financières, procéder à des rapprochements, professionnaliser encore davantage leurs ressources humaines »²⁰⁰. Concrètement, le dispositif consiste à offrir aux associations des prestations de conseil. Initiée par l'État, la mise en œuvre de cette politique est confiée à des associations, au sein desquelles les chargés de mission DLA apportent un premier diagnostic et conseil aux associations employeuses. Lorsqu'ils jugent que la situation le nécessite, ces chargés de mission mettent en lien la structure avec un cabinet de conseil qui réalise une prestation d'accompagnement. Comme le note S. Cottin-Marx, « la politique (le DLA) est ainsi déléguée en cascade à deux niveaux privés : l'organisme associatif de niveau départemental puis les consultants » (Cottin-Marx, 2016 : 74). Néanmoins, l'État et la CDC continuent d'exercer un contrôle resserré sur le pilotage et le suivi du dispositif, notamment par l'intermédiaire de l'AVISE à qui ils confient l'animation et l'évaluation nationale de cette politique.

À partir de 2002, il existe dans chaque département des structures associatives²⁰¹ chargées de mettre en œuvre la politique publique de professionnalisation pilotée par l'État en direction des associations employeuses, et parmi elles, les structures d'insertion par l'économique. Chaque année, environ 25 millions d'euros sont fléchés par l'État, la CDC et les collectivités locales sur le DLA. En 2010, la politique du DLA auprès des seules structures d'insertion par l'économique a mobilisé un montant total de 2 962 712,04 euros²⁰², soit davantage que le budget annuel dont dispose le siège de la FNARS pour mener l'ensemble de ses actions. L'administration de l'emploi et la CDC consacrent au DLA des moyens bien supérieurs aux financements qu'elles versent aux fédérations associatives afin qu'elles professionnalisent leurs adhérents.

Dès lors, rien d'étonnant si le nombre de structures ayant bénéficié de la politique de professionnalisation pilotée par l'État est nettement supérieur à celui des structures accompagnées par les fédérations associatives. En 2010, 841 accompagnements DLA (d'une moyenne de quatre jours) ont été réalisés auprès de 1 044 structures d'IAE²⁰³. Plus d'un tiers

²⁰⁰ AVISE, « Bilan de l'activité du DLA en 2012 », Édition juin 2013, cité par S. Cottin-Marx (2016 : 48).

²⁰¹ En 2014, la gestion du DLA est confiée à 105 structures associatives : 36 % d'entre elles appartiennent au réseau France Active, 14 % au réseau des Boutiques de Gestion et 11 % à la Ligue de l'enseignement (Cottin-Marx, 2016)

²⁰² Les données qui suivent sont extraites du document intitulé « Bilan du DLA dans le secteur de l'IAE en 2010 » publié en septembre 2011.

²⁰³ Le différentiel entre ces deux chiffres s'explique par l'existence d'accompagnements collectifs, réalisés simultanément auprès de plusieurs structures.

de ces structures sont des ateliers et chantiers d'insertion, plus de 20 % sont des associations intermédiaires et 10 % sont des entreprises d'insertion²⁰⁴. 42 % des accompagnements concernent l'appui au projet et la stratégie de consolidation de l'activité des structures. La gestion des ressources humaines et de l'organisation interne représente 20 % du total des accompagnements, tout comme les aspects économiques et financiers. Environ un accompagnement sur dix concerne la communication ou la consolidation de la démarche commerciale des structures.

Sur une même thématique, la différence d'envergure entre la professionnalisation gouvernée par l'État à travers le DLA et celle pilotée par les fédérations associatives est flagrante. Ainsi, alors qu'en 2010 le DLA accompagnait 145 structures à la gestion économique et financière, la FNARS formaient seulement 12 de ses adhérents au logiciel de gestion REGES²⁰⁵. Un dernier point important tient au fait que près de la moitié des associations d'insertion accompagnées par le DLA n'adhèrent à aucune fédération. La politique de l'État se déploie donc auprès de structures qui ne bénéficient pas des dispositifs de professionnalisation des fédérations.

La professionnalisation « par le haut » des structure d'insertion s'accomplit donc par l'intermédiaire de deux démarches distinctes, superposées et concurrentielles. La première correspond aux dispositifs de professionnalisation déployés de manière autonome par chaque fédération associative en direction de ses adhérents. La seconde fait référence à la politique de professionnalisation initiée puis pilotée à distance par l'État. Cette politique de professionnalisation est déléguée en cascade à des prestataires privés : d'un côté l'AVISE qui produit et diffuse ses propres instruments de professionnalisation, de l'autre les associations DLA et les cabinets de conseil qui accompagnent les structures d'insertion. La participation des fédérations à cette politique est marginale. En 2010, leurs permanents réalisent seulement 6 % du nombre total d'accompagnements DLA auprès des structures d'insertion par l'économique.

Les fédérations prennent toutefois part aux démarches de professionnalisation pilotées par l'administration en s'impliquant dans les activités du Centre national d'appui et de

²⁰⁴ Près de 30 % des accompagnements ont été réalisés auprès de structures dont le mode de conventionnement n'est pas connu.

²⁰⁵ Pendant les cinq années d'existence du logiciel REGES, la FNARS a formé une centaine de ses adhérents à son utilisation.

ressources sur l'IAE (CNAR-IAE). La partie suivante analyse les problèmes soulevés par leur participation à cette instance technique créée à la demande de la DGEFP et de la CDC.

C. Instance technique, enjeux politiques : quand l'administration tente de faire coopérer les fédérations associatives

À partir de 2008, la CDC et la DGEFP tentent d'impliquer les fédérations de l'IAE dans la conduite de leur politique de professionnalisation. Les deux administrations créent le CNAR-IAE²⁰⁶, une instance composée uniquement de représentants associatifs. Sa mission se scinde en deux volets. Le premier consiste à soutenir la politique de professionnalisation conduite par l'État. Le CNAR-IAE apporte ainsi un appui technique aux acteurs qui mettent en œuvre le DLA au niveau local : réponse aux questions des chargés de mission DLA qui interviennent auprès des structures d'insertion et mise à disposition de ressources documentaires (guides divers, études de faisabilité, veille juridiques liées au secteur de l'IAE, etc.)²⁰⁷. Le CNAR-IAE a également pour finalité de renforcer les collaborations entre fédérations associatives. La CDC et de la DGEFP souhaitent que les fédérations développent collectivement de nouveaux instruments et qu'elles mettent en commun et diffusent à leurs adhérents certains instruments existants²⁰⁸.

Cette partie revient sur la conduite des fédérations dans la mise en œuvre du CNAR-IAE. Dans un premier temps, elle montre que ces acteurs associatifs ont mis en place des stratégies consistant à concilier des objectifs contradictoires : d'une part à préserver leur espace et leurs moyens d'intervention auprès de leurs adhérents, et d'autre part à s'impliquer dans la politique de mutualisation et de coopération interfédérale impulsée par l'État. Dans un deuxième temps, cette partie montre que les fédérations se sont finalement dessaisies du pilotage du CNAR-IAE au profit de l'AVISE. Cette mise en retrait s'explique par les rivalités entre les fédérations. Elle

²⁰⁶ Huit fédérations associatives siègent au sein de cette instance : Chantier école, COORACE, FNARS, Le Réseau Cocagne, Tissons la Solidarité, le CNEI et le CNLRQ.

²⁰⁷ Au niveau national, la politique du DLA se structure en six Centre Nationaux de Ressources (CNAR) qui ont une mission d'appui sectoriel aux DLA territoriaux. Ces instances portent sur la culture, l'environnement, le sport, le social/médico-social/santé, (IAE). Le sixième CNAR apporte un appui transversal sur le domaine du financement des associations.

²⁰⁸ Un contrat d'association définit les engagements des fédérations et les principes de fonctionnement du CNAR-IAE. Celui-ci repose sur « un principe général de coopération et d'ouverture » qui constitue « une composante majeure du CNAR-IAE » dont les missions sont définies collégalement par l'ensemble des fédérations, puis validées par les bailleurs publics.

a pour effet de renforcer la place de l'État au sein du CNAR-IAE et d'affaiblir davantage le poids des fédérations dans les processus de professionnalisation des structures d'insertion.

La logique administrative de mutualisation qui préside à la mise en place du CNAR-IAE est perçue dès la création de l'instance comme une menace par les permanents des fédérations. En entretien, un Benoît, salarié de Chantier école affirme que le CNAR-IAE est un « machin » créé par l'État qui poursuit sa « logique gestionnaire ». Il s'agit de n'« avoir plus qu'une seule tête », de substituer aux nombreuses fédérations un interlocuteur unique, pour mieux « gérer le secteur »²⁰⁹. De même, cette défiance à l'endroit de la CNAR-IAE s'est exprimée avec constance par les enquêtés au cours de l'enquête de terrain. Par exemple, lors d'une réunion interfédérale, un permanent indique que les acteurs des fédérations « ne doivent pas être dupes » de la démarche initiée par l'État. Les enquêtés présents s'inquiètent d'une possible diminution des financements de la DGEFP qui préfèrerait suivre sa « logique gestionnaire » et abonder le CNAR-IAE.

Cette défiance vis-à-vis de la politique de mutualisation imposée par l'État à travers le CNAR-IAE engendre la mise en place de stratégies fédérales ambiguës. En apparence, les fédérations jouent le jeu de la mutualisation imposé par l'État en s'impliquant dans les travaux du CNAR-IAE. Leurs chargés de mission participent aux réunions et construisent collectivement des formations qui s'adressent à l'ensemble des structures d'insertion par l'économique. Mais l'implication des fédérations dans le CNAR-IAE reste superficielle. En effet, afin de préserver leur périmètre et leurs moyens d'action, les fédérations ne relaient pas les informations sur les formations du CNAR-IAE à leurs adhérents, ce qui limite l'efficacité de cette instance de mutualisation.

Ces stratégies fédérales ambiguës constituent donc une tentative pour concilier des injonctions contradictoires : d'un côté répondre à la démarche de mutualisation initiée par l'État, de l'autre sauvegarder les capacités d'intervention en direction de leurs adhérents. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, la chargée de mission du CNAR-IAE revient sur les causes et les conséquences de ces stratégies fédérales.

²⁰⁹ Benoît, dirigeant de structures d'insertion puis salarié de Chantier école, entretien réalisé le 6 novembre 2012.

« C'est censée être une instance de mutualisation et tu te rends compte que cela n'a pas été décidé par les réseaux de l'IAE mais par l'État qui y voyait un intérêt, parce qu'il ne s'y retrouvait pas avec la multitude de réseaux qui faisaient tous leurs trucs dans leur coin, et qui voulaient tous des subventions pour faire leurs formations. Mais pour les réseaux, trop mutualiser c'est arrêter d'exister et d'avoir un intérêt pour leurs adhérents. Tout ce qui est professionnalisation, tu leur enlèves. C'était des intérêts contradictoires entre les réseaux qui veulent renvoyer une bonne image et répondre aux attentes de leurs financeurs publics et de l'autre côté qui veulent continuer à avoir le même nombre de salariés au niveau national, pour peser quoi. Et donc si la formation est faite en commun ça veut dire qu'ils n'ont pas chacun leur centre de formation mais il n'y en a qu'un au final. Et ça ils essayaient tous de louvoyer pour répondre aux deux enjeux mais ce n'était pas possible au bout d'un moment. (...) Tout le monde se fait plus ou moins la gueule dans les réunions ou essaye de tirer la couverture à soi. (...) Certains réseaux voulaient bien participer à tout ce qui était ingénierie de formation, mais une fois que c'était fini ils se désolidarisaient, ils n'envoyaient personne (*en formation*) et certains créaient la même formation pour leurs propres réseaux. (...) En fait ils venaient aux réunions pour créer des outils communs et au final ils disaient non on ne veut pas que le CNAR finance, et tu te rendais compte qu'ils faisaient la même chose, ils choppaient un peu de réflexion. » (Eva, chargée de mission CNAR-IAE, entretien réalisé le 23 avril 2015.)

L'extrait d'entretien met en lumière les « intérêts contradictoires » avec lesquels les fédérations associatives doivent composer face aux injonctions de l'État à la mutualisation. D'un côté, elles ont intérêt à « répondre aux attentes de leurs financeurs » publics qui souhaitent introduire de la cohérence dans les activités de professionnalisation en mettant fin aux « doublons », c'est-à-dire à la coexistence d'instruments similaires pilotés simultanément par différentes fédérations, et en renforçant l'accès aux dispositifs de professionnalisation pour les structures d'insertion qui n'adhèrent à aucune fédération. Mais d'un autre côté, la logique de coopération et de mutualisation impulsée par le CNAR-IAE met en péril l'existence même des fédérations : « trop mutualiser c'est arrêter d'exister et d'avoir un intérêt pour leurs adhérents ». La mise en commun d'instruments de professionnalisation existants (ou la création d'instruments communs) et leur diffusion vers l'ensemble des structures d'insertion (et non plus

aux seuls adhérents) met donc en question le territoire d'intervention des fédérations. Celles-ci risquent de voir diminuer leurs ressources, leurs effectifs et donc leur capacité à produire leur propre expertise. *In fine*, la logique de travail collectif autour des instruments de professionnalisation initiée par l'État met donc en péril leur rôle d'intermédiaire.

La gestion de ces « intérêts contradictoires » a pour effet de limiter l'efficacité des actions menées dans le cadre du CNAR-IAE. Pour la chargée de mission qui coordonne les travaux du CNAR-IAE certaines fédérations se sont « désolidarisées » de la démarche de mutualisation pour privilégier leurs propres instruments de professionnalisation. Ces fédérations ne relaient pas les informations sur les formations du CNAR-IAE afin que leurs adhérents continuent d'utiliser leurs propres formations. Dans ce cas précis, la stratégie des fédérations consiste donc à taire volontairement l'existence des dispositifs de professionnalisation élaborés collectivement afin que ces derniers ne livrent pas concurrence aux dispositifs qu'elles élaborent en leur nom propre. En privilégiant leurs propres instruments de professionnalisation, ces fédérations ont contribué à limiter le nombre d'inscrits dans les formations du CNAR-IAE et, *in fine*, à limiter l'efficacité la démarche de professionnalisation impulsée par l'État.

La chargée de mission évoque également la stratégie de certaines fédérations qui prennent part au travail d'ingénierie de formation dans le cadre du CNAR-IAE, puis qui mobilisent ce travail collectif pour construire leur propre formation et l'inscrire dans l'offre de service qu'elles proposent à leurs adhérents. Dans ce cas, la stratégie consiste à détourner les activités accomplies dans le cadre interfédéral du CNAR-IAE pour satisfaire des fins individuelles (proposer des formations pour le compte de sa propre fédération).

À ces stratégies ambiguës d'implication dans la politique de mutualisation impulsées par l'État, se superpose un conflit entre fédérations associatives pour le contrôle du CNAR-IAE. En 2008, l'État demande aux fédérations que l'une d'elles soit l'opérateur délégué de l'instance. L'opérateur délégué représente les autres fédérations auprès des administrations qui financent le CNAR-IAE, notamment lors des réunions annuelles de programmation et de bilan des actions. Il perçoit la subvention annuelle de l'État (260 000 euros) qui finance les activités de l'instance et recrute également le(a) chargé(e) de mission et l'assistant(e) qui coordonnent ces activités. Pendant deux ans la question de la désignation de l'opérateur délégué n'engendre pas de conflits entre les fédérations. En 2011, la reconduction, pour la troisième année consécutive, de la même fédération comme opérateur délégué entraîne l'opposition d'une autre fédération. Lors d'un entretien, un dirigeant de cette fédération met en avant le « bilan très mitigé du

CNAR-IAE » après trois ans d'existence et le « manque de clarté » concernant sa « gouvernance ». Il précise son propos en accusant la fédération désignée comme opérateur délégué de ne pas relayer les demandes des autres fédérations concernant le programme d'action du CNAR-IAE auprès de l'État. Autrement dit, cet enquêté juge que l'opérateur délégué ne représente pas les autres fédérations impliquées dans le CNAR-IAE de manière suffisamment efficace pour éviter l'instrumentalisation de celui-ci par les financeurs publics. Il souhaite donc l'instauration d'un « pilotage collégial » du CNAR-IAE (c'est-à-dire la désignation de plusieurs opérateurs) afin de mieux défendre les propositions d'action et les bilans des fédérations associatives. D'autres fédérations partagent ce constat et soutiennent cette démarche.

Les mois suivants, les relations entre les dirigeants de la fédération désignée comme opérateur délégué et ceux des autres fédérations se crispent. Les premiers se sentent « remis en cause ». Ils décident de se désengager du CNAR-IAE et donc de la démarche de mutualisation initiée par l'État dès la fin 2011 :

« On se porte volontaire pour animer un truc qui nous apporte plus d'emmerdes qu'autre chose, qui nous apporte un surcroît de travail, même si on est payé pour le faire, mais Eva (la chargée de mission CNAR-IAE) il a bien fallu la recruter, lui présenter le poste, ça c'est le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) qui l'a fait (...). Le CNAR nous a mobilisé du temps de travail, on s'est investi alors qu'on aurait pu faire autre chose. Et au final on est remis en question. X a envoyé une lettre pour contester le fait que ce soit nous qui portions. Sachant qu'on avait redemandé un mois avant si les autres réseaux étaient toujours d'accord : « c'est nous qui portons, on va recruter un nouveau salarié c'est toujours bon ? ». Et personne ne s'était opposé. Alors on a dit si c'est comme ça, on porte jusqu'à la fin de l'année (2011) puisque on s'est engagé auprès de nos partenaires de l'État, mais on ne fait pas plus, faut pas nous prendre pour des cons. » (Karim, salarié du CNLRQ, entretien réalisé le 20 décembre 2012.)

À partir de mi-2011, la question du renouvellement de l'opérateur délégué du CNAR-IAE est à l'ordre du jour des réunions organisées entre les dirigeants des fédérations. Aucun d'eux ne se porte candidat. Lors d'une de ces réunions²¹⁰, un dirigeant fédéral me dit en aparté que le rôle d'opérateur délégué est un « cadeau empoisonné » puisqu'il implique de composer avec les attentes, parfois contradictoires, des bailleurs publics d'une part, et des fédérations associatives de l'autre. Il implique également une charge de travail relativement importante (gestion des deux salariées dédiées à l'instance, réunions régulières avec les bailleurs publics, etc.).

Les fonctionnaires de la DGEFP observent avec mécontentement ces controverses entre fédérations. En novembre 2011, lors d'une réunion en partie consacrée à la question du CNAR-IAE²¹¹, une fonctionnaire de la DGEFP renvoie les fédérations « à leur responsabilité » en indiquant que son administration attend une « véritable coopération » interfédérale afin que soit mis en place un « pilotage clair et efficient du CNAR-IAE ». Elle précise également que l'administration souhaite que soit mise en évidence la « plus-value » du CNAR-IAE par rapport « aux actions que la DGEFP finance à chacun des réseaux ». Elle demande à ce que chaque fédération fournisse à la DGEFP son programme d'action afin de s'assurer de l'absence de « doublons ». Les représentants des fédérations répondent qu'« il n'y a pas redondance entre (leurs) actions et celles du CNAR ». Ils proposent à la DGEFP que l'AVISE devienne l'organisme porteur du CNAR-IAE. La fonctionnaire de la DGEFP accepte la proposition. Toutefois, elle ajoute qu'il s'agit « de la dernière tentative pour le CNAR-IAE (...) si ça ne marche pas c'est fini », la DGEFP mettra un terme à ses financements. L'administration impose aux fédérations un contrôle resserré avec un bilan des actions mené dans le cadre du CNAR tous les trois mois (au lieu d'un an auparavant).

La décision unanime des fédérations de confier le portage du CNAR-IAE à l'AVISE semble paradoxale. En effet, comme on l'a indiqué précédemment, l'AVISE fait régulièrement l'objet des critiques des permanents qui insistent sur son manque d'indépendance par rapport à la DGEFP. Or, la désignation de l'agence comme opérateur délégué risque de renforcer l'emprise de l'administration, alors même que les fédérations se plaignent de leur faible marge de manœuvre dans l'élaboration du programme d'action du CNAR-IAE. Toutefois, celles-ci

²¹⁰ Notes ethnographiques recueillies lors de la réunion du 9 septembre 2011.

²¹¹ La réunion a eu lieu le 23 novembre 2011 dans les locaux de la DGEFP et a fait l'objet d'une observation ethnographique de l'auteur.

sollicitent l'AVISE, parce qu'elle est extérieure aux conflits entre fédérations. De ce point de vue, le choix de l'AVISE par ses dernières vise à donner des gages à la DGEFP en lui assurant que les controverses sur le portage du CNAR-IAE ne se reproduiront pas.

L'étude des conflits autour du CNAR-IAE montre que cette instance technique soulève des enjeux politiques liés au rapport de pouvoir entre fédérations associatives. Celles-ci n'ont d'autres alternatives que de jouer le jeu de la coopération et de la mutualisation imposée par l'État. Elles n'ont en effet pas les moyens de s'opposer à la mise place de l'instance par la DGEFP car cette dernière finance par ailleurs une bonne partie de leurs activités. Elles s'engagent donc dans les activités de l'instance. Mais certaines fédérations critiquent son instrumentalisation par l'administration et mettent en place des stratégies de détournement consistant à mobiliser les travaux réalisés collectivement au sein du CNAR-IAE à des fins individuelles.

D'un autre côté, les enjeux de pouvoirs et les conflits entre les fédérations amènent celles-ci à se dessaisir du portage du CNAR-IAE pour le confier à l'AVISE qui mène déjà des actions de professionnalisation concurrentes. La désignation de l'AVISE à la tête du CNAR-IAE renforce le rôle de l'agence dans la politique de professionnalisation des structures d'insertion dans l'espace de l'IAE et affaiblit celui des fédérations.

Conclusion du chapitre 3

Ce chapitre éclaire une facette du rôle d'intermédiaire joué par les fédérations associatives dans l'espace de l'IAE en s'appuyant sur leur travail de construction et d'animation de dispositifs visant à intervenir sur les pratiques professionnelles des personnels des structures d'insertion. Toutefois, cette définition générique du travail de professionnalisation masque la diversité des objets et des pratiques d'intervention. La finalité de ce chapitre est de restituer cette diversité, tout en mettant en relief les tensions qui structurent les activités de professionnalisation.

- *La professionnalisation en tension : entre relais des normes gestionnaires et développement des logiques propres / des normes de professionnalité spécifiques à l'IAE*

La première tension réside dans les objectifs et effets des dispositifs de professionnalisation. Les dispositifs étudiés renvoient à la catégorie de professionnalisation « gestionnaire » élaborée par V. Boussard (2014) dans laquelle « la professionnalisation revient à une rationalisation des fonctions », et où « les dispositifs de professionnalisation sont vus comme des instruments de maîtrise, performance et rationalité de l'organisation du travail » (*idem* : 83).

Dans cette perspective, les fédérations sont le chaînon manquant entre le niveau national où sont définis ces objectifs, et les structures d'insertion. Ce travail d'intermédiation apparaît bien dans la construction et la diffusion des guides pratiques et des instruments de gestion budgétaire où la professionnalisation consiste en une opération de traduction et d'opérationnalisation de principes gestionnaires (« transparence », « efficacité », « bonnes pratiques », etc.) en prescriptions concrètes et mobilisables pour l'action. C'est également au nom de la rationalisation et de l'efficacité que se développe la formation ETAIE. Mise en place par des employeurs et destinée à leur personnel, cette formation vise bien à définir les compétences attendues pour exercer le métier d'encadrant en structure d'insertion. En dépit de leur variété, les actions étudiées font toute référence à une même conception gestionnaire de la professionnalisation, entendue comme la recherche de l'efficacité et de l'amélioration de la qualité des pratiques professionnelles.

Le rôle des fédérations associatives ne saurait cependant se limiter à celui d'importateur de logiques hétéronomes dans l'espace de l'IAE. Les dispositifs de professionnalisation étudiés contribuent à construire l'IAE en tant qu'espace de pratiques singulier en le dotant de référentiels et de normes de professionnalité spécifiques, qui font écho à son caractère hybride, à la croisée du marché et des politiques sociales. Ainsi, le logiciel de gestion budgétaire étudié mobilise un raisonnement et une méthode comptables adaptée aux particularités des structures d'insertion, particularités qui les distinguent des entreprises ordinaires (de par les financements publics perçus, l'accompagnement socio-professionnels réalisé) et des associations (en raison de la production et vente de biens et de services).

À travers l'étude de ces trois dispositifs et des différentes facettes du rôle d'intermédiaire des fédérations (à la fois importatrices de principes gestionnaires et contribuant à l'élaboration de logiques propres à l'espace de l'IAE), ce chapitre donne à voir le caractère composite de l'expertise mobilisée par les permanents et leurs sous-traitants. En fonction des enjeux qu'ils traitent, les dispositifs de professionnalisation s'appuient sur des savoirs théoriques en sciences de l'éducation et en formation d'adulte, en gestion économique et financière, des savoirs d'expérience tirés de l'analyse de pratique professionnelles, de connaissances juridiques et réglementaires, etc.

- *Les actions de professionnalisation : objet de concurrence et enjeu de lutte*

La segmentation de l'espace de l'IAE n'est pas sans effet sur les processus de professionnalisation conduits par les fédérations associatives du secteur. Chaque fédération produit et pilote ses propres instruments de professionnalisation dont elle réserve l'usage à ses adhérents. Plusieurs instruments qui traitent du même enjeu et prennent la même forme coexistent, se superposent et entrent en concurrence. Cette configuration fait écho à la logique corporatiste des fédérations de l'IAE analysé dans le chapitre précédent. Pour celles-ci, la professionnalisation est à la fois un moyen d'assurer leur survie économique (en bénéficiant des subventions des pouvoirs publics et des cotisations d'adhérents satisfaits des prestations), de maintenir voire d'accroître leurs effectifs, et finalement de conforter leurs moyens d'action, leur territoire d'intervention et leur position dans l'espace de l'IAE.

Cette superposition d'actions et de dispositifs de professionnalisation suscite l'entrée en scène d'acteurs publics, dont l'intérêt est de rationaliser les activités de professionnalisation au sein de l'espace de l'IAE. Ces acteurs initient puis pilotent à distance (par l'intermédiaire de structures sur lesquelles ils exercent un contrôle) une politique de professionnalisation en direction du monde associatif (l'AVISE et les DLA) qui a pour effet d'affaiblir le poids des fédérations, de remettre en question leur monopole d'intervention auprès des structures d'insertion.

Le rôle de l'État consiste également à enrôler les fédérations dans des actions collectives de professionnalisation. L'objectif est de renforcer la cohérence du secteur de l'IAE, de rationaliser les activités de professionnalisation, en limitant le nombre d'instruments pilotés par les fédérations et ainsi la dispersion des crédits publics qui leur sont consacrés. Cependant, l'instauration d'une coopération interfédérale rencontre des résistances puisqu'elle menace les

ressources et les positions occupées par les fédérations. La politique de mutualisation impulsée par l'État suscite donc des stratégies de détournement de la part de fédérations qui s'y impliquent puis se désengagent pour privilégier leurs propres dispositifs de professionnalisation.

Appréhendées comme un objet de lutte entre fédérations et entre les fédérations et l'État, la professionnalisation révèle sa dimension politique : elle est au cœur des stratégies mises en place par les fédérations et par l'État pour défendre leurs intérêts.

- *Une professionnalisation douce :*

Qu'elle soit le fait de l'État ou des fédérations associatives, la professionnalisation correspond à un gouvernement des structures d'insertion caractérisé par sa souplesse et sa douceur²¹². Il s'agit d'un mode de régulation qui s'appuie sur des mécanismes incitateurs et mobilisateurs. À ce titre, les dispositifs étudiés dans ce chapitre partagent des points communs avec les « nouveaux instruments d'action publique » étudié par P. Lascoumes et P. Le Galès (Lascoumes & Le Galès, 2005 : 363) qui proposent « des formes de régulation moins dirigistes » que les instruments étatiques plus anciens comme les normes réglementaires imposées aux organisations. Non contraignants, basés sur la communication et la concertation, ces nouveaux instruments sont l'expression d'un État « animateur ou coordonnateur, non-interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence » (*idem* : 363). L'analyse des deux auteurs à propos des nouveaux instruments d'action publique s'applique également aux actions de professionnalisation conduites par les fédérations associatives. La conséquence principale de cette professionnalisation par l'accompagnement (Cottin-Marx, 2016), douce et non contraignante, est qu'elle nécessite un travail, sans cesse à renouveler, de mobilisation et d'incitation de la part des permanents des fédérations.

²¹² À ce titre, notre analyse de la professionnalisation du champ de l'IAE rejoint les conclusions de Cottin-Marx à propos du DLA qu'il qualifie de « soft power » (Cottin-Marx, 2016 : 358).

Chapitre 4

Mesurer la performance des structures d'insertion : le rôle des fédérations associatives dans l'élaboration des réformes managériales

« Il en va de la pauvreté et des politiques sociales comme des finances publiques ou de la sécurité. C'est en nous donnant des objectifs chiffrés et des obligations de résultat que nous nous mobiliserons suffisamment pour réduire réellement la pauvreté. » (N. Sarkozy, président de la République²¹³.)

« On est d'accord pour être évalué. Mais la question c'est qu'est-ce que l'on évalue. Les indicateurs de performance posés par l'État sont extrêmement réducteurs. Ils ne sont pas adaptés à ce qui se passe dans les structures. » (François, président d'une association gestionnaire de chantier d'insertion et membre d'une fédération de l'IAE, entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

Les propos ci-dessus résument bien la controverse qui oppose les fédérations associatives aux responsables politiques et administratifs à propos de l'introduction d'indicateurs de performance dans l'espace de l'insertion par l'activité économique. Les agents de l'espace politico-administratif souhaitent évaluer la performance des structures d'insertion à partir d'un nombre restreint d'indicateurs associés à des objectifs quantitatifs. Les représentants associatifs pointent le caractère « réducteur » de la procédure d'évaluation et des indicateurs de performance instaurés par l'État. Ils demandent l'élaboration d'autres indicateurs afin que

²¹³ Extrait de la lettre de mission adressée à M. Hirsh, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, juillet 2007.

l'évaluation de la performance tient compte des spécificités des activités accomplies par les professionnels de l'insertion.

Le processus d'instauration d'un pilotage par la performance du secteur de l'IAE s'inscrit dans le contexte général des reconfigurations managériales qui touchent l'ensemble des administrations des pays occidentaux. Dans l'analyse qu'il propose des fondements idéologiques des réformes de l'administration française, P. Bezes parle de « puzzle doctrinal » pour souligner l'hétérogénéité des savoirs qui composent le « nouveau management public » (Bezes, 2012). Il précise que leur caractéristique commune est leur importation du secteur privé lucratif vers l'espace administratif²¹⁴. I. Bruno et E. Didier (Bruno & Didier, 2013) identifient quatre étapes qui jalonnent le processus de managérialisation et de quantification de l'action publique (les deux auteurs emploient le terme de « benchmarking ») : la « définition d'une série d'indicateurs statistiques mesurant les performances d'un certain nombre d'acteurs et d'activités pré-identifiés », la « fixation pour chaque indicateur d'un objectif chiffré à atteindre », la « délimitation d'une période de temps pendant laquelle chaque acteur s'efforce d'atteindre ces objectifs » et « l'aménagement de lieux de rencontre où les acteurs se réunissent, se comparent les uns aux autres, et établissent de nouveaux objectifs pour un prochain cycle ».

Les réformes managériales de l'action publique font aujourd'hui l'objet d'une abondante littérature. Des travaux s'intéressent au rôle des cabinets de conseil dans le processus d'importation des réformes néolibérales dans différents espaces professionnels²¹⁵. D'autres analysent les effets de la quantification sur les pratiques professionnelles des acteurs²¹⁶. D'autres encore montrent que la construction d'indicateurs de performance fait l'objet de luttes de territoires entre les administrations centrales des différents ministères (Eyraud & al., 2011) ou au sein d'une même administration (Pénissat, 2009, 2010).

En restituant les controverses et les négociations qui accompagnent l'instauration d'indicateurs de performance dans l'espace de l'IAE, ce chapitre s'inscrit dans la continuité de ces travaux. Toutefois, le processus de managérialisation étudié dans ce chapitre s'accomplit

²¹⁴ Définition de « new public management » dans l'introduction de M. Hély

²¹⁵ Voir les n°193 et 194 de la revue *Actes de la recherche en sciences sociales* consacrés à l'influence de l'expertise privée sur les réformes des services publics.

²¹⁶ Pour la police, voir Purenne & Aust (2010). Pour les assistantes sociales, voir Serre (2011). Pour les fonctionnaires de l'immigration, voir Spire (2008). Pour ceux des caisses d'allocations familiales, voir Boussard (1998).

dans une configuration différente de celle qui prévaut dans les travaux mentionnés précédemment. Il ne s'agit pas d'analyser les effets de l'importation de logiques managériales dans le champ bureaucratique, mais d'étudier comment des agents étatiques tentent d'importer ces logiques managériales dans le monde associatif.

Dans cette configuration spécifique, les fédérations de structures d'insertion jouent là encore un rôle d'intermédiaire. Elle s'interposent entre d'une part les responsables politiques (le cabinet du ministre de l'Emploi) et administratifs (l'administration centrale du ministère de l'Emploi), et leurs adhérents d'autre part. Elles tentent d'orienter le contenu des réformes élaborées par les fonctionnaires de l'État de manière à ce que celles-ci prennent en compte les positions des associations d'insertion qu'elles représentent. En retour, elles participent à l'application des réformes en construisant et en diffusant des instruments qui en traduisent le contenu auprès des associations d'insertion. Les ressources matérielles et symboliques qui résultent de cette position d'intermédiaire permettent aux fédérations de conforter leur périmètre d'intervention dans l'espace de l'insertion par l'économique.

Ce chapitre montre que l'analyse du processus de managérialisation de l'insertion par l'économique permet d'apporter des éléments de réponse à la question plus générale de l'économie des relations entre l'État et le monde associatif, ainsi qu'à celle de la participation des organisations associatives à la construction de l'action publique.

Il montre que les rapports entre l'État et le monde associatif se caractérisent par une tension structurante entre opposition et conflit, coopération et alliance. Cette particularité fait écho au concept de « participation » défini par M. Bresson (2014) comme un ensemble de « pratiques de concertation ou même, de travail étroit dans le cadre d'une relation complexe, souvent ambiguë, avec la puissance publique » qui présente « une face double, à la fois militante et liée aux pouvoirs publics » (*idem* : 5).

La participation des fédérations associatives à l'action publique en matière d'insertion par l'économique comporte une dimension militante et critique. Elles s'opposent à la définition politico-administrative de la performance et refusent l'enfermement dans une logique gestionnaire et comptable. Dans les espaces de concertation et de négociation où s'élaborent les réformes, leurs membres se posent en défenseurs des principes qui guident l'action des associations d'insertion.

D'un autre côté, elles participent activement à la mise en œuvre des réformes managériales. Elles jouent alors un rôle d'auxiliaire de l'État qui les mandate pour expliquer le contenu des réformes aux associations d'insertion et légitimer certains de leurs principes.

La première section du chapitre retrace les différentes étapes de l'élaboration des indicateurs de performance pour le secteur de l'insertion par l'économique, de l'application des dispositions de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) en 2005 à la mise en place de la réforme des modalités de conventionnement en 2009, en passant par le Grenelle de l'insertion en 2007 et 2008. Elle montre que la question de l'évaluation de la performance a fait l'objet d'un enjeu de lutte entre les fonctionnaires de la DGEFP et les acteurs du monde associatif. La deuxième section s'intéresse aux deux facettes du rôle joué par les fédérations associatives dans la mise en œuvre de la réforme : l'accompagnement des structures d'insertion aux nouvelles normes d'évaluation de leur performance d'une part, le recueil d'informations sur les pratiques d'évaluation des structures d'insertion par les administrations d'autre part. À travers ces activités, les fédérations associatives confortent leur périmètre d'intervention dans l'espace de l'insertion par l'économique. La troisième section du chapitre revient sur une période où les relations entre l'État et les représentants associatifs oscillent entre conflit et coopération. Si les fédérations de l'IAE envisagent de suspendre leur relation avec leur administration de tutelle en signe de protestation, la section montre qu'elles ne disposent pas des ressources suffisantes pour « faire défection » (Hirschman, 1995).

I. Mesurer la performance des structures d'insertion par l'économique : un enjeu de lutte entre représentants associatifs, responsables politiques et administratifs (2005-2009)

A. Les origines du processus de managérialisation : la LOLF ou les politiques de l'Emploi au diapason de la performance

L'instauration d'indicateurs mesurant la performance des structures d'insertion par l'économique découle de l'application de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF). L'objectif proclamé de la LOLF est d'accroître l'efficacité des politiques publiques en s'appuyant sur une transformation des modes de gestion du budget de l'État et donc des lois de finances. Auparavant, les dépenses publiques étaient réparties par ministère en fonction de leur nature (personnel, fonctionnement, investissements, etc.)²¹⁷. Votée par le parlement en 2001, la LOLF reconfigure le budget de l'État en le divisant en trente-trois « missions » (qui correspondent chacune à une catégorie d'intervention publique : sécurité, justice, santé, etc.), chacune d'elles se subdivisant en différents « programmes » (qui relèvent chacun d'un ministère), qui se découpent eux-mêmes en différentes « actions »²¹⁸. Une enveloppe globale de crédits et des objectifs quantitatifs précis sont fixés pour chaque programme et chaque action. Le niveau de réalisation des actions est mesuré annuellement par un ensemble d'« indicateurs de performance ».

Cette nouvelle nomenclature budgétaire vise à mesurer l'efficacité d'une politique publique sectorielle en comparant le niveau de réalisation des objectifs qui lui sont assignés avec les crédits qui lui sont consacrés. La comparaison des niveaux d'efficacité de chaque politique publique permettrait ensuite de réorienter les crédits vers les plus performantes d'entre elles. En associant à chaque politique publique une batterie d'indicateurs et d'objectifs et en

²¹⁷ Les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ont régi le budget de l'État pendant près de 45 ans.

²¹⁸ En 2006, il existait 34 missions, 132 programmes, 627 objectifs et 1284 indicateurs. En 2012, on comptait 32 missions, 125 programmes, 424 actions et 889 indicateurs. Le parlement vote le budget alloué par mission.

contrôlant annuellement leur réalisation, la LOLF améliorerait l'action de l'État en la faisant passer « d'une logique de moyens à une logique de résultats »²¹⁹.

À partir de 2006, année de mise en œuvre des mesures prévues par la LOLF, les fonctionnaires de la DGEFP (voir encadré ci-dessous) et la Direction du Budget²²⁰, sélectionnent des indicateurs visant à mesurer la performance des dispositifs des différents programmes placés sous la responsabilité du ministère de l'Emploi²²¹. Ces indicateurs sont consignés dans les Projets annuels de performance (PAP) et les Rapports annuels de performance (RAP) qui accompagnent les projets de loi de finance²²².

Encadré 13 - Présentation de la DGEFP

La DGEFP est l'administration centrale rattachée au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Elle a pour objet de concevoir et de mettre en œuvre les orientations des gouvernements en matière d'emploi et de formation professionnelle continue. Elle assure le pilotage, l'évaluation et la coordination de ces politiques et élabore leur cadre réglementaire et financier en s'appuyant sur les Préfets de région, les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et le Service public de l'emploi (SPE). Elle assure également la gestion des programmes soutenus par le FSE en France. La DGEFP dispose d'un budget de 11 milliards d'euros en 2016, répartis entre les programmes 102 (accès et retour à l'emploi) et 103 (accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi) de la mission « Travail et emploi ». Elle compte environ 220 fonctionnaires.

²¹⁹Cette expression est l'une des nombreuses formules utilisées dans les discours et les documents institutionnels de légitimation de la LOLF. Pour un exposé des bienfaits de la LOLF, le lecteur pourra consulter, entre autres sources, le site gouvernemental Vie publique (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-depenses-etat/lolf/>) et celui du « forum de la performance » (<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>).

²²⁰ La Direction du Budget est placée sous l'autorité du ministre du Budget. Elle est chargée de la préparation du budget annuel de l'État présenté et voté au parlement chaque automne. Depuis 2006 et l'entrée en vigueur des dispositions prévues par la LOLF, la Direction du Budget anime les travaux sur la performance des politiques publiques en lien avec les cabinets et les administrations ministériels (et notamment la rédaction et la coordination des projets et des rapports annuels de performance pour chaque programme).

²²¹ Les activités du ministère du Travail et de l'Emploi sont divisées en cinq programmes : le développement de l'emploi, l'accès et le retour à l'emploi, l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, l'amélioration de la qualité des emplois et des relations du travail et la conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail. En 2006, ces programmes se subdivisaient en 37 objectifs et 94 indicateurs.

²²² Les PAP sont annexés au projet de loi de finance. Ils présentent les différents indicateurs et objectifs quantitatifs associés à chaque programme. Les RAP rendent compte du niveau de réalisation de ces objectifs. Ces documents sont présentés aux parlementaires lors de l'examen et du vote des projets de loi de finance. Ils alimentent les débats sur l'orientation des finances publiques.

Le programme « accès et retour à l'emploi » du ministère de l'Emploi finance les dispositifs ciblant des catégories de chômeurs en difficulté d'insertion sur le marché du travail : l'insertion par l'activité économique, les différentes formules de contrats aidés, les mesures d'insertion ciblant les jeunes chômeurs (comme les contrats d'insertion dans la vie sociale et les missions locales) et les personnes handicapées.

Pour mesurer la performance des politiques de l'emploi regroupées dans ce programme, les responsables de la DGEFP mobilisent deux indicateurs. Le premier est un indicateur de ciblage. Il vise à contrôler que les dispositifs d'insertion accueillent certaines catégories de chômeurs considérés comme étant en difficulté. Ces difficultés renvoient à des critères administratifs (bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de solidarité spécifique, chômeurs de longue durée), au lieu de résidence des chômeurs (habitants des quartiers populaires), à leur niveau de qualification. Le ratio entre le nombre de personnes accueillies appartenant à la catégorie ciblée par le dispositif (numérateur) et le nombre total de bénéficiaires accueillis dans l'année (dénominateur) fournit ainsi un indicateur sur la performance du ciblage.

Le second indicateur commun aux différents dispositifs du programme « accès et retour à l'emploi » est un indicateur de résultat qui mesure le « taux d'insertion dans l'emploi durable » des chômeurs après leur passage dans un dispositif d'insertion. Il s'obtient en calculant le ratio entre le nombre d'individus ayant (re)trouvé un emploi (CDI ou CDD de plus de 6 mois) (numérateur) après leur passage par une mesure d'insertion et le nombre total d'individus ayant bénéficié de cette mesure (dénominateur). Plus le taux d'insertion dans l'emploi durable est important, plus la performance du dispositif évalué est considérée comme élevée.

Ces deux indicateurs sont extraits des publications des statisticiens de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Ainsi, la DARES publie chaque année depuis le milieu des années 1990 un document de quatre pages intitulé « Premières informations, Premières synthèses » consacré à l'insertion par l'activité économique. Celui-ci offre une description détaillée du secteur en s'appuyant sur l'agrégation de données récoltées dans les dossiers de conventionnement des structures d'insertion. Une série d'indicateurs porte sur les profils des individus accueillis dans chaque type de structure d'insertion (leur âge, leur sexe, leur profil administratif à l'entrée dans les dispositifs et leur situation à la sortie). D'autres indicateurs s'intéressent aux formes et aux volumes de travail au

sein des structures d'insertion en calculant le nombre de structures en activité, le nombre de chômeurs mis à disposition par les AI, le nombre et type de contrats de travail signés dans l'année pour les EI et les ACI, le nombre de professionnels de l'insertion employés dans ces structures, etc.). D'autres indicateurs décrivent les caractéristiques économiques du secteur (secteurs d'activité investis, type d'utilisateurs pour les AI).

Si les publications de la DARES ont pour objectif de fournir une analyse fine du secteur de l'IAE à partir d'indicateurs diversifiés, la mobilisation de deux de ces indicateurs (l'indicateur de ciblage et l'indicateur de résultats) dans le cadre de la LOLF vise à évaluer individuellement les structures d'insertion et à comparer leurs résultats. Autrement dit, alors que les travaux de la DARES agrègent des données recueillies auprès des structures d'IAE et offrent une description globale du secteur, la démarche qui prévaut dans le cadre de la LOLF consiste à évaluer chaque structure afin de réorienter les financements vers les plus « performantes » d'entre elles. Cette démarche est formalisée dans la circulaire n°2005/15 du 5 avril 2005 publiée par la DGEFP qui instaure un « pilotage actif des crédits d'insertion par l'économique ». La DGEFP indique à ses services déconcentrés que l'attribution des crédits doit désormais être « plus sélective » et s'effectuer « en fonction de l'efficacité comparée des dispositifs », c'est-à-dire en fonction de leur « taux d'insertion dans l'emploi durable » et de leur capacité à cibler les catégories de chômeurs « les plus en difficulté ».

B. Définir la performance, un objet de lutte entre représentants associatifs et agents de l'État

Dans les mois qui suivent la parution de la circulaire du 5 avril 2005, les fonctionnaires de la DGEFP et du ministère du budget rencontrent à plusieurs reprises les fédérations de structures d'insertion pour leur présenter la nouvelle logique d'évaluation des structures d'insertion qui découle de la LOLF.

L'encadré ci-dessous présente des extraits de l'une de ces rencontres. Il donne un premier aperçu des critiques associatives relatives aux indicateurs de performance instaurés par l'État. Une seconde réunion est organisée quelques mois plus tard, au cours de laquelle les membres des fédérations et les fonctionnaires des administrations s'opposent à nouveau et en des termes semblables sur les modalités d'évaluation des structures d'insertion. Suite à ces rencontres, les

acteurs associatifs proposent d'autres indicateurs pour compléter ceux sélectionnés dans le cadre de la LOLF par l'administration.

Encadré 14 - La controverse sur les indicateurs de performance entre fonctionnaires et représentants associatifs

Les propos ci-dessous sont extraits du compte rendu de la séance du 14 octobre 2005 sur les indicateurs de performance de la LOLF appliqués à l'insertion par l'économique²²³. La réunion regroupe une vingtaine de participants : neuf membres des quatre principales fédérations de structures d'insertion (CNEI, COORACE, FNARS, Chantier école) et onze fonctionnaires d'administrations centrales (dont trois de la DGEFP et deux de la DARES). Le compte rendu de la réunion restitue ensuite les échanges entre fonctionnaires et représentants associatifs. Je reproduis les plus intéressants d'entre eux au regard de notre sujet.

Mme O (CNEI) : estime que les indicateurs actuels doivent être critiqués sur deux aspects : le caractère très restrictif de la notion de retour à l'emploi. Il faudrait inclure toutes les formes de retour, y compris la mission d'intérim ; le caractère insuffisamment contextualisé des indicateurs. Il faudrait apporter un autre indicateur qui rende compte de la vitalité ou non du marché du travail local. Elle souhaite que les indicateurs portent aussi sur les richesses économiques créées par les SIAE.

Mr L (Direction de la réforme budgétaire) : rappelle l'importance de la démarche de performance. Il s'interroge sur la capacité à intégrer d'autres situations de sortie positive en plus du taux de retour à l'emploi. Il s'interroge également sur la pondération des objectifs au niveau local. (...). Le rapport annuel de performance qui paraît en juin de chaque année permet d'expliquer les résultats. Cependant il faut essayer de ne pas tout pondérer.

Mme C (COORACE) : souligne que les SIAE ne peuvent pas être rendues responsables de l'état du marché du travail. Elle suggère des indicateurs de contexte en utilisant le taux annuel du chômage. Elle demande d'être moins restrictif sur la notion de performance. Elle souhaite que l'on travaille sur la mise en place d'indicateurs quantifiables sur les trajectoires des

²²³ Cette réunion a lieu dans le cadre du Conseil National de l'Insertion par l'Activité Économique (CNIAE) qui regroupe les administrations impliquées dans la politique d'IAE, les fédérations associatives et les partenaires sociaux. Elle est introduite par le président et le délégué général du conseil qui présentent le contexte de la mise en place des indicateurs de performance. Le compte-rendu détaillé de la séance est réalisé par le secrétaire général du CNIAE. Quelques représentants syndicaux et patronaux assistent à la réunion, mais ils ne prennent pas la parole. On peut faire l'hypothèse que leur absence d'intervention est liée au thème de la réunion qui ne les concerne pas directement.

personnes. Il y a 12 à 15 problématiques de difficultés sociales. Sur la base d'un déclaratif par les structures, on pourrait quantifier la progression.

Mme C. (Chantier école) : estime que s'il n'y a pas un emploi à la sortie, il y a toutefois un plus qui permet d'amener vers l'emploi. Ce n'est donc pas pour autant que le travail n'est pas fait par les SIAE.

Mr P (Direction du Budget) : souligne le changement copernicien que représente la LOLF. Il indique que des principes ont été posés avec la DGEFP. Il estime que l'objectif des SIAE n'est pas de resocialiser les personnes mais de les conduire à l'emploi non aidé. C'est pourquoi les SIAE sont dans le programme « accès et retour à l'emploi » de la mission travail.

L'encadré montre bien qu'une large part de la controverse résulte du fait que les responsables administratifs et les acteurs associatifs assignent des finalités différentes aux structures d'insertion, en fonction d'enjeux qui leur sont spécifiques.

À partir de 1998, le ministère de l'Emploi exerce seul sa tutelle sur les structures d'insertion²²⁴ et fixe des critères de performance en fonction d'un enjeu qui lui est propre : l'accès à l'emploi des chômeurs. Pour les fonctionnaires de la DGEFP et de la direction du budget, l'objectif de l'IAE qui est le même que celui des autres dispositifs du programme « accès et retour à l'emploi », est de « conduire (les chômeurs qu'elles mettent au travail) à l'emploi non aidé ». Pour être performantes, les structures d'insertion doivent permettre de retrouver un emploi ordinaire puisque c'est à ce titre qu'elles bénéficient des crédits publics. Dans cette perspective, le taux de retour à l'emploi durable est l'indicateur central pour évaluer la réalisation de cet objectif puisqu'il mesure la performance des structures d'insertion en fonction du nombre d'individus ayant retrouvé un CDI ou un CDD six mois après leur départ de la structure.

Les acteurs associatifs contestent la logique des fonctionnaires du ministère de l'Emploi. D'abord, selon eux, l'indicateur de retour à l'emploi durable repose sur une définition trop restrictive de l'emploi (l'obtention d'un CDI ou d'un CDD de plus de 6 mois). Ainsi, quelques mois après la réunion restituée dans l'encadré, les fédérations demandent que le taux d'insertion dans l'emploi durable soit complété par un indicateur « d'insertion professionnelle » qui intègre

²²⁴ Jusqu'en 1998, les structures d'insertion perçoivent des crédits de deux ministères : celui de l'Action sociale et celui de l'Emploi. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998, fusionnent les deux lignes de crédits et confie leur gestion au seul ministère de l'Emploi (cf. Chapitre 2).

d'autres situations de retour à l'emploi : les CDD de moins de 6 mois, la création d'entreprise, l'entrée en formation qualifiante, la réalisation d'une mission d'intérim, l'obtention d'un contrat aidé, le passage dans une autre structure d'IAE²²⁵. Cet indicateur « d'insertion professionnelle » permettrait de rendre compte d'une manière plus précise et plus étendue des effets du passage en structures d'insertion sur le retour à l'emploi des chômeurs.

Surtout, les acteurs associatifs pointent le désajustement entre les attentes et les enjeux propres au ministère de l'Emploi (le retour à l'emploi des chômeurs) et la définition de l'IAE par le code du travail qui assigne au secteur une double mission, de réinsertion sociale et de réinsertion professionnelle. Le code du travail indique en effet que l'IAE « a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle »²²⁶.

Pour les fédérations, cette définition montre que les actions menées par les structures d'insertion par l'économique ne se laissent pas appréhender en totalité par les enjeux relevant du seul ministère de l'Emploi. Les missions plurielles assignées à l'IAE (favoriser l'insertion sociale et professionnelle) positionnent le secteur à la croisée d'enjeux propres au ministère de l'emploi et d'objectifs spécifiques au ministère de l'action sociale. En s'appuyant sur la réglementation, les représentants des structures d'insertion affirment ainsi que l'IAE « n'a pas uniquement une mission qui vise à conduire ces personnes vers l'emploi non aidé mais bien une double mission de resocialisation et d'accompagnement vers l'activité, en mettant notamment en œuvre un accompagnement spécifique ». Dès lors, les actions de « resocialisation » ou « l'accompagnement spécifique » - accompagnement administratif pour accéder à un logement, à une formation, à des prestations de santé, etc.- doivent faire l'objet d'une évaluation distincte. Les acteurs associatifs demandent ainsi la mise en place d'un indicateur d'« insertion sociale » qui mesure la « performance sociale » des structures d'insertion.

Pour les acteurs des fédérations, l'instauration de cet indicateur est d'autant plus nécessaire que l'amélioration de la situation sociale des chômeurs renforce *in fine* leurs chances futures d'accéder à un emploi. Autrement dit, l'accompagnement social permet la résolution de

²²⁵ Ces demandes sont formalisées dans l'avis rendu par CNIAE le 31 mai 2006. Cet avis est adressé à la DGEFP. Sauf indication contraire les citations de cette partie sont extraites de ce document en possession de l'auteur.

²²⁶ Article L 324-4-16 du code du travail (qui correspond à l'article 11 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions loi du 29 juillet 1998).

problèmes qui constituaient autant d'obstacles préalables à la reprise d'un emploi. Dans cette optique, la mesure de la performance sociale s'inscrit en complémentarité de celle du retour à l'emploi. La distinction entre accompagnement social (ou action de resocialisation) et insertion professionnelle est artificielle. Elle repose sur des découpages politico-administratifs contestés par les acteurs associatifs.

Les représentants associatifs souhaitent également la création d'indicateurs permettant d'évaluer la « performance économique » des structures d'insertion. Ils proposent à l'État la création d'un indicateur qui rend compte des « coûts évités » en termes de dépense sociale et d'indemnisation du chômage grâce à la mise au travail des chômeurs dans les structures d'insertion. En d'autres termes, il s'agit d'évaluer les économies réalisées par la collectivité en calculant la différence entre le montant des crédits affectés à l'IAE et ceux consacrés à l'indemnisation du chômage par le système assurantiel ou par le biais des minimas sociaux. Une autre proposition des fédérations associatives pour évaluer la performance économique de l'IAE est la mise en place d'un indicateur qui mesure les « richesses produites sur les territoires » par les structures d'insertion. Une troisième proposition porte sur l'évaluation de la « participation à la création nette d'emplois » de l'insertion par l'économique. Cette participation se mesure en calculant « la part de la rémunération salariale financée par l'activité propre de chaque structure d'insertion ». Autrement dit, il s'agit de valoriser les bénéfices tirés de l'activité économique de la structure d'insertion en mesurant leur poids dans le financement des salaires des travailleurs.

Enfin, la controverse entre acteurs associatifs et étatiques porte sur l'homogénéité des objectifs associés aux indicateurs de performance. Les fonctionnaires de la DGEFP souhaitent imposer des objectifs quantitatifs identiques à l'ensemble des structures d'insertion afin de pouvoir comparer leurs résultats et orienter les financements vers les plus performantes d'entre elles, c'est-à-dire celles dont le taux d'insertion dans l'emploi durable est le plus élevé. À l'inverse, les fédérations associatives insistent sur la nécessité de contextualiser ces objectifs. Elles souhaitent que soit instauré un indicateur de « « défavorisation » des territoires » qui prendrait en compte les spécificités du secteur géographique où est implantée la structure d'insertion. Une représentante des structures d'insertion précise lors de la réunion du 14 octobre 2005 (voir encadré ci-dessus) qu'« on ne peut pas tenir la structure d'insertion par l'activité économique comptable de l'offre d'emploi et de la vitalité économique du territoire. Or s'il y a très peu d'offres d'emploi, voire pas du tout comme dans certains pays ruraux, si le chômage

augmente sur le territoire, comment peut-elle obtenir un bon taux de retour à l'emploi ? ». Selon elle, cet indicateur de « « défavorisation » des territoires » doit être élaboré localement, à travers des négociations entre les antennes régionales des fédérations et les services déconcentrés du ministère de l'Emploi.

Cette première controverse entre représentants associatifs et agents administratifs contient déjà l'ensemble des termes des débats futurs qui accompagneront la mise en place des indicateurs de performance. Les positions défendues par les fédérations associatives (une conception trop restrictive du taux de retour à l'emploi durable, l'ajout d'indicateurs portant sur le travail de « resocialisation » ou d'accompagnement social, la prise en compte du contexte territorial et de l'apport économique des structures d'insertion) et celle du ministère de l'Emploi (centralité du taux de retour à l'emploi dans l'évaluation de la performance et homogénéité des objectifs quantitatifs) resteront sensiblement les mêmes dans les années qui suivent.

Préoccupés par l'absence de réaction de l'administration quant à leurs propositions d'indicateur et le manque d'informations sur la mise en œuvre de l'évaluation, les membres des fédérations associatives interpellent à plusieurs reprises les fonctionnaires responsables de la DGEFP :

« En 2007, c'était le flou total. On avait eu deux ou trois réunions et après, plus aucune information. La DGEFP nous disait régulièrement « ne vous inquiétez pas, ce ne sont que quelques indicateurs, il peut y en avoir d'autres à l'avenir c'est les premiers que l'on pose, et pour l'instant on ne les impose pas ». C'était le discours du sous-directeur X (*en charge de l'IAE à la DGEFP*) qui remplissait la commande qu'on lui passait et il avait besoin de rassurer les réseaux. Et puis il disait en off, de toute façon, enfin ça il ne l'a pas dit en réunion mais plusieurs fois je l'ai entendu dire vous savez l'État a du mal à mesurer ces indicateurs de sortie vers l'emploi, à les faire remonter et à les centraliser donc vous n'avez pas trop de soucis à vous faire. Et en gros on a senti que ce n'était pas pour tout de suite. » (Anne, permanente salariée à la FNARS, entretien réalisé le 14 novembre 2012.)

« Donc nous on interpellait la DGEFP sur ce qui allait se passer. Et X nous disait que de toute façon ils (*les fonctionnaires de la DGEFP*) n'avaient pas les moyens ni le temps de compiler et de suivre tous les indicateurs au niveau national (...). La DGEFP avait dit « oui de toute façon, c'est des chiffres, de toute façon c'est pour pouvoir comparer les politiques publiques mais en fait ils ne représentent rien ». [...] En plus je pense que sincèrement dans l'esprit de X à l'époque ce n'était pas du tout de rentrer dans cette logique comptable, c'était vraiment effectivement de répondre aux exigences de la LOLF. Et de fait ce n'était pas appliqué. Sur le terrain aucune structure n'était sanctionnée. » (Benoît, salarié de la fédération Chantier école, entretien réalisé le 6 novembre 2012.)

Ces propos montrent bien le décalage entre la position officielle de l'administration centrale du ministère de l'Emploi affichée dans les textes réglementaires ou lors des réunions, et un discours informel, visant à apaiser les craintes des acteurs associatifs. Dans le premier cas, le « discours d'institution » (Lebaron, 2015) fait du pilotage par la performance une priorité. Les fonctionnaires de la DGEFP se posent alors en relais des injonctions des responsables politiques et affichent leur volontarisme dans l'application des mesures et le respect du calendrier prévu par la LOLF (les indicateurs de performance doivent être créés au plus tard le 1^{er} janvier 2006).

À rebours de cette position officielle, le discours informel des responsables administratifs met en avant l'incapacité de leur organisation à se plier aux injonctions politiques du pilotage par la performance dans les délais imposés. Ainsi, si la DGEFP présente dès 2006 des indicateurs de performance dans les documents qui accompagnent le projet de lois de finance au parlement, à l'échelon local, ses services n'appliquent pas ces indicateurs pour évaluer les structures d'insertion. Malgré les consignes officielles qu'ils donnent aux DIRECCTE, les responsables de la DGEFP n'attendent pas des services qu'ils attribuent les financements en fonction des taux de retour à l'emploi des structures d'insertion.

Après cette première controverse entre représentants associatifs et fonctionnaires, l'instauration d'indicateurs de performance franchit une seconde étape en 2007-2008 lors de l'organisation du Grenelle de l'insertion. Au cours de cet événement, les dirigeants politiques réaffirment la nécessité d'un pilotage par la performance des politiques d'insertion et impliquent les représentants associatifs dans leur élaboration. Les travaux du Grenelle préparent

la « réforme des modalités de conventionnement » qui instaure véritablement une évaluation de la performance des structures d'insertion.

C. Le Grenelle de l'insertion : la légitimation de la performance appliquée aux politiques d'insertion

En campagne électorale pour l'élection présidentielle de 2007, N. Sarkozy fait de la lutte contre la pauvreté une priorité de son quinquennat. Une fois élu, il place au centre de sa communication l'objectif de réduire le nombre de pauvres d'un tiers avant la fin de son mandat. Pour y parvenir, le nouveau président entend réformer les politiques d'insertion caractérisées par leur « immobilisme », leur « conservatisme » et leur « conformisme »²²⁷. Cette critique se fonde sur l'argument que les minima sociaux favorisent un assistanat peu propice au volontarisme en matière de recherche d'emploi. Le poncif libéral qui met en avant l'effet pervers des politiques sociales sur les comportements des allocataires s'accompagne d'un discours qui réactive l'opposition séculaire entre pauvres méritants, dont la situation légitime le secours, et mauvais pauvres, suspectés de profiter d'aides dont ils n'ont pas réellement besoin²²⁸ (Castel, 1995). La réforme des politiques d'insertion voulue par N. Sarkozy a ainsi pour premier objectif de « réhabiliter le travail » en rendant attractive la reprise d'un emploi par les allocataires des minima sociaux. Il s'agit de faire en sorte que « les revenus du travail ne soient jamais inférieurs aux revenus de l'aide »²²⁹.

Pour conduire cette réforme, N. Sarkozy nomme M. Hirsh à la tête d'un « Haut-commissariat aux solidarités actives » et le charge d'organiser un « Grenelle de l'insertion ». Les objectifs du Grenelle s'inscrivent dans le cadre idéologique défini par la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée quelques mois plus tôt par le chef de l'État et pilotée

²²⁷ Sauf mention contraire, ces citations et les suivantes sont extraites du discours de N. Sarkozy au conseil économique et social à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère le 17 octobre 2007.

²²⁸ Dans un discours prononcé le 17 octobre 2007 à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère, N. Sarkozy illustre bien cette représentation en déclarant : « les plus pauvres sont rarement ceux qui demandent de l'aide à nos guichets, qui sont encombrés bien souvent de ceux qui se croient pauvres et qui ne le sont pas. Tout le monde réclame la solidarité en France. Ceux qui la réclament le plus fort ne sont pas ceux qui en ont le plus besoin ».

²²⁹ Extrait de la lettre de mission adressée à M. Hirsh, Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, juillet 2007.

par le ministère des Finances²³⁰ : simplification organisationnelle, amélioration du service rendu, accroissement et évaluation de la performance²³¹, responsabilisation et justification des dépenses.

Le Haut-commissariat aux solidarités actives met en avant une méthode de travail qui repose sur la consultation et la concertation de l'ensemble des acteurs concernés par les politiques d'insertion, et notamment des acteurs associatifs et de leurs représentants. Les travaux du Grenelle visent à établir un « diagnostic partagé » puis à construire « des propositions de réforme des politiques qui font l'objet d'un consensus »²³². Les représentants du monde associatif mobilisent leur expertise concernant les dysfonctionnements des politiques d'insertion et font part de leurs propositions d'amélioration aux responsables politiques et administratifs. Leur participation aux travaux du Grenelle leur donne ainsi la possibilité de légitimer leur position d'intermédiaire dans l'espace des politiques d'insertion, entre les administrations centrales qui élaborent et pilotent les réformes et les structures d'insertion qui sont chargées de leur mise en œuvre. Mais d'un autre côté, la place centrale donnée par l'État aux fédérations associatives désamorce par avance leurs critiques. Le rapport final du Grenelle illustre bien cette neutralisation de la critique. D'un côté il restitue largement les prises de position des porte-paroles associatifs et les présente comme des évolutions souhaitables des politiques d'insertion, de l'autre il relaie les principes managériaux impulsés par les dirigeants politiques.

Ainsi, le rapport du Grenelle affirme la nécessité d'une « meilleure performance » des structures d'insertion, tout en relayant les constats des fédérations associative pour qui les indicateurs instaurés dans le cadre de la LOLF « prennent insuffisamment en compte la contribution du secteur à la lutte contre l'exclusion ». Le rapport reprend également les revendications associatives élaborées lors de la première controverse avec l'administration de l'emploi en 2006. Il propose que soit instaurée une évaluation de la performance « sur la base d'un ensemble d'indicateurs de résultat et de performance qui rende compte de l'ensemble des

²³⁰ L'analyse comparative des documents de présentation de la RGPP et du Grenelle de l'insertion montre bien que les deux réformes participent d'une même démarche qui consiste à orienter l'administration d'État et les acteurs de l'insertion vers la recherche de performance. Les deux réformes entendent « remettre à plat » les procédures existantes.

²³¹ Pour N. Sarkozy, les politiques d'insertion doivent poursuivre la même démarche gestionnaire amorcée par d'autres politiques et administrations sectorielles : « Il en va de la pauvreté et des politiques sociales comme des finances publiques ou de la sécurité. C'est en nous donnant des objectifs chiffrés et des obligations de résultat que nous nous mobiliserons suffisamment pour réduire réellement la pauvreté ».

²³² Extrait du document intitulé « insertion professionnelle et accompagnement social » publié sur le site du Haut-Commissariat aux solidarités actives qui détaille les objectifs poursuivis par le Grenelle.

missions économiques, entrepreneuriales et sociales (des structures d'insertion). Ces indicateurs doivent être adaptés aux spécificités de chaque type de structure »²³³.

D. Concilier injonctions à la performance et revendications associatives dans l'évaluation des structures d'insertion

Dans le prolongement des propositions de réformes élaborées lors du Grenelle de l'insertion, la DGEFP et les fédérations associatives négocient pendant toute l'année 2008 pour définir le contenu et les modalités de l'évaluation de la performance des structures d'insertion. Cette négociation débouche sur la publication d'une circulaire datée du 10 décembre 2008 dans laquelle la DGEFP présente la méthode d'évaluation à ses services déconcentrés²³⁴ (cf. annexe 4). Le texte définit les différentes étapes de la démarche de « benchmarking » identifiées par I. Bruno et E. Didier (Bruno Didier, 2010 : 18) : il définit une série d'indicateurs de performance, il fixe un objectif chiffré pour chaque indicateur, il délimite une période pour atteindre ces objectifs et il aménage un lieu où acteurs associatifs et fonctionnaires des services déconcentrés du ministère de l'Emploi se réunissent pour débattre des résultats obtenus et fixer de nouveaux objectifs.

Les négociations sur le contenu des indicateurs aboutissent à la prise en compte de certaines positions associatives. L'administration accepte en effet de compléter la mesure du « taux de retour à l'emploi durable »²³⁵ imposé par la DGEFP dès 2005, par un indicateur permettant le calcul du « taux de retour à l'emploi de transition ». Celui-ci correspond à l'indicateur « d'insertion professionnelle » proposé par les fédérations lors de la controverse de 2006 pour élargir les critères de retour à l'emploi des sortants de structures d'insertion. Le taux de retour à l'emploi durable calcule la part des individus disposant d'un CDI, d'un CDD ou d'une mission d'intérim de plus de 6 mois, d'une titularisation dans la fonction publique ou créant leur entreprise, parmi l'ensemble des sortants de structures d'insertion. Le taux de retour

²³³ Dans le rapport général du Grenelle de l'insertion, le constat qui précède cette proposition indique que « les indicateurs d'évaluation de l'IAE ne s'attachent qu'à valoriser les impacts de l'IAE sur le retour à l'emploi et insuffisamment à l'ensemble de ses contributions à la lutte contre les exclusions ».

²³⁴ Circulaire DGEFP n°200-21 du 10 décembre de 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures d'insertion par l'activité économique.

²³⁵ Le taux d'emploi durable est le premier indicateur de performance appliqué à l'insertion par l'économie. Sa définition est identique dans les documents budgétaires qui accompagnent la mise en œuvre de la LOLF depuis 2006.

à l'emploi de transition correspond au ratio entre le nombre de sortants de structures d'insertion qui disposent d'un CDD ou d'une mission d'intérim de moins de 6 mois ou d'un contrat aidé et le nombre total de sortants de structures d'insertion.

Les fonctionnaires de la DGEFP prennent en compte deux autres revendications des représentants associatifs : la première concerne la mesure du travail d'accompagnement et de resocialisation mené par les structures d'insertion, la seconde porte sur la possibilité de moduler les objectifs quantitatifs associés aux indicateurs. Ces deux demandes associatives sont partiellement satisfaites par l'instauration d'un indicateur de « sorties positives » dont le contenu et les contours ne sont pas précisément arrêtés. Ainsi, les « sorties positives » désignent les situations où les chômeurs accèdent à une formation qualifiante ou pré-qualifiante ou à un emploi dans une autre structure d'insertion après leur passage en structure d'insertion. Mais la circulaire indique également que les structures d'insertion peuvent proposer d'inclure d'autres types de situations dans la catégorie des sorties positives : « la réalisation d'une formation pré-qualifiante, la délivrance d'une attestation de compétence, l'obtention du permis de conduire, etc. » Il revient aux fonctionnaires des services déconcentrés d'accepter ou non de comptabiliser les propositions associatives comme sorties positives, en fonction de deux critères : le contexte territorial dans lequel la structure d'insertion intervient (la circulaire indique qu'« une sortie positive dans un bassin d'emploi en difficulté (peut) ne pas être reconnue sur un territoire offrant plus d'opportunités ») et son « projet d'insertion ». De même, les fonctionnaires peuvent adapter l'objectif quantitatif associé au taux de sorties positives en fonction du projet d'insertion et du contexte territorial.

Par exemple si la structure emploie des chômeurs considérés comme étant très éloignés de l'emploi (comme les ateliers et chantiers d'insertion qui mettent au travail les bénéficiaires du revenu de solidarité active), ou lorsqu'elle intervient sur un territoire caractérisé par un fort taux de chômage de longue durée (un ancien bassin d'emploi industriel), les fonctionnaires peuvent revoir à la baisse les objectifs quantitatifs en matière de sorties positives. Ils peuvent également accepter de comptabiliser comme sortie positive une situation qui témoigne d'une amélioration de la situation sociale des chômeurs mis au travail (l'obtention du permis de conduire, etc.).

En laissant un flou sur les contours de la catégorie des « sorties positives » les fonctionnaires de la DGEFP satisfont partiellement les prises de position des fédérations. En effet, si l'administration refuse de créer l'indicateur exclusivement consacré au travail d'accompagnement social comme le demandaient les fédérations en 2006, elle laisse des

marges de manœuvre au niveau local pour que cet accompagnement fasse l'objet d'une évaluation par ses services. Il en est de même pour la possibilité de moduler les objectifs associés aux indicateurs. Bien que la DGEFP ne reprenne pas l'idée des fédérations associatives de créer un indicateur de « « défavorisation » des territoires », elle donne à ses services une marge d'autonomie pour moduler l'objectif quantitatif en matière de sorties positives en fonction du contexte territorial et du projet des structures d'insertion.

Enfin, la DGEFP relaie les demandes des fédérations de ne pas assimiler l'évaluation à un contrôle des objectifs fixés dont le non-respect entraînerait des sanctions. Les expressions mobilisées dans la circulaire du 10 décembre 2008 insistent sur l'égalité et la réciprocité des échanges entre les dirigeants de structures d'insertion et services administratifs. L'administration indique à ses services que le « dialogue de gestion », l'appellation administrative qui désigne ce « lieu de rencontre » (Bruno et Didier, 2010) entre fonctionnaires des services déconcentrés et dirigeants de structures d'insertion, doit être l'occasion d'un « échange », d'une « négociation » entre « partenaires ».

Conclusion de la section

À travers la controverse de 2006, la participation aux travaux du Grenelle de l'insertion et aux négociations de 2008, les fédérations associatives apparaissent comme garantes des intérêts des structures d'insertion. Leur connaissance précise du fonctionnement des structures d'insertion, des caractéristiques des chômeurs qu'elles mettent au travail, de leur environnement institutionnel, leur permet de se présenter comme les représentants légitimes des acteurs « de terrain ». Opposées à la conception politico-administrative de la performance qu'elles jugent réductrice, elles tentent d'aménager la procédure d'évaluation en fonction des spécificités des structures d'insertion. Elles mettent en avant l'influence de facteurs internes et externes aux structures d'insertion qui prédéterminent leur capacité à répondre aux injonctions étatiques à la performance : le « projet d'insertion » (les catégories de chômeurs mis au travail par la structure), le contexte territorial (la situation économique et les caractéristiques du marché du travail local) et l'environnement institutionnel de la structure d'insertion (la structuration et le dynamisme des politiques d'insertion locales).

Elles parviennent à infléchir la définition politico-administrative de la performance en l'élargissant à de nouveaux indicateurs (prise en compte du taux de retour à l'emploi « de

transition », du taux de « sorties positives »), et en incluant la possibilité d'aménager les objectifs et les types de sorties « positives ».

Malgré la prise en compte de ces revendications, il ne faut pas surestimer le pouvoir des fédérations dans les négociations avec la DGEFP. À y regarder de près, les aménagements de la procédure d'évaluation en fonction des demandes associatives restent relativement marginaux. La DGEFP maintient son autorité sur les points les plus importants. Dans les instructions qu'elle adresse à ses services, elle rappelle constamment que le critère central d'évaluation de la performance est le taux de retour à l'emploi durable. Les autres indicateurs sont d'importance secondaire et viennent en complément.

C'est elle qui fixe les objectifs quantitatifs associés aux indicateurs et la durée maximum pour les atteindre. Les structures d'insertion disposent ainsi de trois ans pour atteindre un taux minimum de sortie vers l'emploi durable de 25 %. Elles doivent également parvenir à un taux de « sortie dynamique » de 60 %. Celui-ci s'obtient en additionnant les trois catégories d'indicateurs : le taux d'insertion dans l'emploi durable, le taux d'insertion dans l'emploi de transition et le taux de sorties positives. Fixés sans concertation, ces objectifs quantitatifs minimums sont considérés comme étant beaucoup trop élevés par les fédérations associatives.

Ces éléments montrent bien que la DGEFP articule des logiques et des attentes opposées et provenant d'espaces sociaux distincts. D'un côté, elle relaie les injonctions à la performance des responsables politiques²³⁶ et se conforme aux principes et aux objectifs de la LOLF. Elle demande à ses services déconcentrés d'imposer aux structures d'insertion une procédure d'évaluation standardisée reposant sur un nombre limité d'indicateurs uniformes, auxquels sont associées des objectifs quantitatifs ambitieux, et de sanctionner financièrement les structures qui n'atteindraient pas les résultats attendus dans un délai de trois ans. D'un autre côté, la DGEFP relaie certaines positions des acteurs de l'espace de l'IAE en laissant quelques marges de manœuvre aux acteurs locaux pour valider l'atteinte des objectifs. Structures d'insertion et administrations modulent la part respective des trois catégories de sorties (sous réserve du respect de l'objectif d'insertion dans l'emploi durable de 25 %) pour atteindre un taux de sortie dynamique supérieur à 60 %. Cette modulation permet ainsi de compenser un faible taux d'insertion dans l'emploi durable par un taux de sorties positives important, incluant l'accès à

²³⁶ Plus loin dans ce chapitre, je montre que le fait de se positionner comme un relais de la commande politique et de faire endosser aux agents du champ politique la responsabilité des problèmes posés par une évaluation centrée sur les taux de retour à l'emploi permet à l'administration de se dédouaner auprès des représentants associatifs.

des formations, le travail d'accompagnement social, etc. En ménageant ces possibilités de négociation (sur le contenu des situations comptabilisées comme sorties positives) et de modulation (des objectifs quantitatifs), la DGEFP satisfait en partie les revendications des fédérations associatives qui s'opposent à une application uniforme des indicateurs et jugent les objectifs quantitatifs minimum trop élevés.

II. Position intermédiaire, construction et circulation de l'expertise

A. Accompagner les adhérents : les réformes managériales productrices de ressources matérielles et symboliques pour les fédérations

La section précédente analyse la manière dont les fédérations associatives tentent de défendre les intérêts des structures d'insertion en orientant le contenu des réformes managériales de l'IAE. Leurs revendications s'appuient sur leurs connaissances fines des activités accomplies par les professionnels au sein des structures d'insertion. Cette partie éclaire une seconde dimension du rôle des fédérations dans la production de la politique d'IAE qui les conduit à intervenir non plus en direction des acteurs publics, mais auprès de leurs adhérents. Il s'agit de prendre pour objet leur travail de sensibilisation et d'accompagnement des structures d'insertion à la mise en œuvre de ces réformes.

À certains égards, le travail d'accompagnement aux réformes des adhérents est comparable à celui mené par l'administration centrale en direction de ses services déconcentrés. La DGEFP produit des textes réglementaires (circulaires, instructions, notes de service, etc.) qui guident les fonctionnaires des services dans la mise en œuvre des réformes. De même, les fédérations associatives élaborent des instruments qu'elles diffusent auprès des associations adhérentes afin qu'elles puissent comprendre les enjeux des réformes et adapter leurs pratiques. Ainsi, l'instauration d'une procédure d'évaluation par la performance donne lieu à la production de notes de cadrage, de « guides pratiques » et de formations destinées aux adhérents.

Cette section analyse les enjeux de ce travail d'accompagnement aux réformes des adhérents. Elle prend plus particulièrement pour objet le contenu de deux « guides pratiques » visant à sensibiliser les structures d'insertion à la mise en place de l'évaluation par la performance. Elle montre que l'élaboration et la diffusion de ces instruments font l'objet d'un travail collectif d'interprétation et de reformulation des enjeux des réformes. Enfin, cette partie montre que le travail d'accompagnement des adhérents consolide le périmètre d'intervention des fédérations dans l'espace de l'IAE et, ce faisant, légitime leur rôle d'intermédiaire.

- *Les instruments d'accompagnement, entre objectif pédagogique et enjeu politique*

Le premier instrument étudié est un guide publié en 2009. Il est produit par l'ensemble des fédérations réunies au sein du CNAR-IAE²³⁷. Un cabinet de consultant est chargé de la rédaction et de la mise forme du guide.

Le guide élaboré dans le cadre du CNAR-IAE poursuit un objectif exclusivement pédagogique. Il présente le cadre institutionnel dans lequel les indicateurs de performance sont instaurés. Il revient succinctement sur les objectifs de la LOLF en reprenant les arguments avancés par ses défenseurs : grâce au passage d'une « logique de moyens à une logique de résultats », la LOLF renforce la transparence et l'efficacité de l'action publique.

Le guide rappelle également la position du ministère de l'Emploi : les structures d'insertion « étant financées au titre de la politique de l'emploi », il est impératif que le taux de retour à l'emploi (durable et de transition) constitue le critère central de l'évaluation. Le guide détaille sur un ton neutre les indicateurs, les objectifs quantitatifs définis par l'administration et les différentes étapes du processus d'évaluation, du dépôt du dossier de conventionnement à l'administration jusqu'à l'évaluation finale des performances de la structure et la négociation de nouveaux objectifs. Il donne des informations aux structures pour remplir leur dossier de conventionnement et préparer leur « dialogue de gestion » (conseils relatifs à l'élaboration d'un diagnostic territorial, à la formalisation du projet d'insertion, etc.)

L'objectif strictement pédagogique du guide élaboré dans le cadre du CNAR-IAE tient à la spécificité de cette instance financée et contrôlée par l'État. Le CNAR-IAE se veut un espace

²³⁷ Le CNAR-IAE est créé en 2007 par la DGEFP pour mutualiser les actions et les instruments de professionnalisation des fédérations associatives. Le chapitre précédent analyse les enjeux de la mise en place du CNAR-IAE. Le guide dont il est question s'intitule *Le guide des nouvelles modalités de conventionnement*.

de production d'information et de formation pour les personnels de l'ensemble des structures d'insertion, qu'elles soient ou non affiliées à une fédération. La proximité de l'instance avec l'administration de l'Emploi explique la neutralité apparente du guide qui présente une vision de l'évaluation et de la performance conforme aux attentes politico-administratives. Les prises de positions critiques des fédérations associatives n'ont donc pas leur place dans le document.

En réaction au guide produit dans le cadre du CNAR-IAE, certaines fédérations de structures d'insertion élaborent leur propre instrument pour accompagner leurs adhérents à la mise en place des indicateurs de performance. C'est le cas de la FNARS. Ses membres élaborent un autre guide auquel ils assignent un objectif politique qui rompt avec la visée pédagogique et le registre technique qui caractérisent le guide du CNAR-IAE. Ainsi, pour Anne, la permanente du siège de la fédération qui coordonne le travail d'élaboration du guide :

« Il fallait produire un outil pour relayer ce que l'on avait porté sur la performance pendant le Grenelle, sur la prise en compte de la performance sociale. Et le guide du CNAR ne fait pas ça, ce n'est pas son but. (...) La DGEFP avait laissé des marges de manœuvre sur les sorties positives, pour reconnaître le travail d'accompagnement. Donc l'objectif (du guide) c'était d'abord de donner des pistes aux adhérents là-dessus. » (Anne, chargée de mission IAE, entretien réalisé le 14 novembre 2012.)

Au-delà du rappel des positions de la fédération à l'égard de la conception politico-administrative de la performance, les initiateurs du guide lui assignent un objectif stratégique. Il s'agit de fournir des arguments aux adhérents afin d'infléchir les pratiques d'évaluation de l'administration déconcentrée, de « faire en sorte que la négociation des objectifs avec l'État ne soit pas enfermée dans une simple démarche de contrôle » (p.10). Pour cela, le guide propose une démarche méthodologique d'évaluation qui mobilise des éléments quantitatifs et qualitatifs et s'oppose à la volonté de « chiffrage à tout prix » (p. 11) de l'État.

Les auteurs du guide cherchent à répondre à un « enjeu politique » qui occupe une place centrale dès 2005 dans la controverse avec l'État : la reconnaissance du travail d'accompagnement social dans la mesure de la performance. Comme on l'a vu précédemment, la DGEFP n'est pas favorable à l'introduction d'indicateurs mesurant ce travail

d'accompagnement. À l'inverse, pour les membres de la FNARS « les structures d'insertion « s'inscrivent dans le champ de la lutte contre les exclusions et non du traitement social du chômage » (p. 9). Dès lors, il s'agit de donner des arguments aux adhérents afin qu'ils puissent « valoriser l'insertion sociale »²³⁸, les « performances sociales » qu'ils produisent, en profitant des marges de manœuvre laissées par l'administration au niveau local.

Le guide fournit des arguments aux dirigeants de structures d'insertion afin de convaincre les fonctionnaires des services déconcentrés de comptabiliser en sorties positives les actions d'accompagnement qui améliorent la situation sociale des chômeurs. En d'autres termes, il s'agit de faire en sorte que l'administration prenne en compte ces indicateurs - qui concernent les domaines du logement, de la santé, de la gestion budgétaire, de la mobilité, de la formation professionnelle - dans la procédure d'évaluation de la performance, au même titre que le taux de retour à l'emploi.

À titre d'exemple, dans le domaine de la santé, l'indicateur proposé correspond au « nombre et à la nature des démarches engagées par les salariés en insertion en vue de résoudre leurs problèmes de santé » grâce à l'accompagnement des professionnels de l'insertion. Ces démarches correspondent à des « visites auprès de généralistes ou de spécialistes, séjours en centres médicalisés », etc. Les indicateurs qui traduisent une amélioration de la mobilité renvoient au nombre d'individus ayant obtenu le permis de conduire ou ayant fait l'acquisition d'un moyen de transport individuel au cours de leur passage en structure. Les indicateurs proposés pour mesurer l'amélioration de la situation financière comptabilisent le nombre de dossiers de surendettement créés suite au passage dans les structures d'insertion, la mise en place d'échéanciers de paiement des loyers en retard, etc.

Alors que le guide du CNAR-IAE se centre essentiellement sur des questions techniques concernant la mise en œuvre de la procédure d'évaluation telle qu'elle est définie par l'État, celui de la FNARS combine une dimension technique et une dimension politique. Il rappelle les positions de la fédération et fournit aux adhérents des arguments susceptibles d'infléchir les pratiques administratives d'évaluation centrées sur le retour à l'emploi.

²³⁸ Le guide publié par la FNARS s'intitule « *Comment valoriser l'insertion sociale et professionnelle des structures d'insertion par l'activité économique* ».

- *L'accompagnement des adhérents à la mise en œuvre des indicateurs : un moyen pour les fédérations de légitimer leur rôle d'intermédiaire*

Si le guide de la FNARS présente un ensemble d'arguments susceptibles d'infléchir les pratiques administratives d'évaluation, il n'en reste pas moins que les réformes managériales impulsées par l'État permettent aux fédérations associatives de conforter leur position et leur périmètre d'intervention dans l'espace de l'insertion par l'activité économique, tant auprès des acteurs étatiques que des acteurs du monde associatif.

Les réformes sont l'occasion pour les fédérations de se positionner en relais de l'État. Ce rôle de relais est nettement mis en avant dans les dossiers de demandes de subvention que les fédérations adressent aux administrations centrales. Ainsi, la FNARS indique dans son dossier de demande de subvention à la DGEFP que ses actions visent à « accompagner et adapter le réseau aux évolutions des politiques publiques d'insertion », à « renforcer la sensibilisation des adhérents aux réformes institutionnelles », à accroître leurs « capacités à mettre en œuvre » ces réformes « de façon homogène sur le territoire ». Le guide analysé dans la partie précédente a pour objectif de « renforcer les résultats des structures adhérentes en termes de sorties positives » et ainsi, de mieux répondre aux exigences de performance imposées par l'administration.

Les réformes managériales font l'objet d'un double enjeu, économique et symbolique pour les fédérations associatives. Économique car les réformes ouvrent des opportunités pour négocier des financements supplémentaires afin « d'accompagner les adhérents » à leur mise en œuvre. Symbolique puisqu'en acceptant de financer les actions d'accompagnement aux réformes proposées par les fédérations, la DGEFP reconnaît officiellement l'utilité de leur participation à l'élaboration de l'action publique. Ce processus de légitimation par l'État des fédérations associatives est lié à leur proximité vis-à-vis des structures d'insertion. En d'autres termes, la reconnaissance institutionnelle des fédérations repose sur leur capacité à se substituer à l'État en intervenant directement auprès des acteurs « de terrain » pour expliquer les enjeux des réformes et contribuer à leur mise en œuvre.

Ce rapport à l'État fondé sur la délégation distingue les fédérations de l'espace de l'IAE d'autres structures associatives comme ATD Quart Monde (Viguié, 2008) ou l'association Droit au Logement (Péchu, 2006). Ces dernières gagnent leur légitimité de leur position

d'extériorité par rapport aux responsables politiques et administratifs. Elles mettent en avant leur indépendance et se présentent comme des organisations productrices de « contre-expertises », de savoirs qui s'opposent aux connaissances produites par l'État (Lochard & Simonet-Cusset, 2005 ; 2016).

À l'opposé de la figure du « contre-expert », l'expression « loyalisme critique » (Lochard & Simonet-Cusset, 2005) rend bien compte du positionnement des fédérations associatives comme la FNARS par rapport à l'État. Le terme « loyalisme » renvoie au fait que les fédérations comblent les attentes politico-administratives en légitimant les réformes managériales auprès de leurs adhérents. Ainsi, dans son guide, la FNARS affirme le bienfondé et la nécessité de se plier à la procédure d'évaluation définie par l'État, même si celle-ci fait l'objet de critiques. La mise en place de l'évaluation est assimilée à une « opportunité » pour les structures d'insertion de mieux faire comprendre à leurs « partenaires institutionnels » leurs activités. De même, l'évaluation favorise leur « responsabilisation » et l'« optimisation » de leur fonctionnement et apparaît d'autant plus nécessaire que le secteur de l'insertion « n'a pas suffisamment la culture de l'évaluation interne ou externe ». *In fine*, c'est une représentation positive de l'évaluation, dépeinte en démarche vertueuse, que la FNARS contribue à véhiculer auprès de ses adhérents.

L'adjectif « critique » signifie que les relations entre l'administration et la fédération ne se résument pas à un rapport de subordination entre un commanditaire et un exécutant. En d'autres termes, le rôle de la FNARS n'est pas réductible à celui d'auxiliaire de l'État. Le travail d'accompagnement des adhérents fournit des marges de manœuvre pour réaffirmer les positions critiques. Ainsi, alors que dans les conventions la FNARS se positionne en relais de l'État dans la mise en œuvre des réformes managériales, dans les instruments qu'elle élabore en direction des adhérents, elle se présente comme un défenseur des principes d'action des structures d'insertion. Si, dans son guide, la FNARS légitime la démarche instaurée par l'administration en relayant les poncifs managériaux sur l'évaluation par la performance, elle propose dans le même temps à ses adhérents des indicateurs qui valorisent la « performance sociale » des structures d'insertion. Dans cette perspective, les instruments participent à la fois à l'acculturation des structures d'insertion aux réformes managériales de l'État et à la diffusion d'une expertise critique qui, en mettant en avant la spécificité des structures d'IAE, justifie l'action de la fédération vis-à-vis de ses adhérents.

Contre l'administration qui réduit l'évaluation des structures d'insertion à des objectifs de retour à l'emploi, la prétention de la FNARS à défendre les principes d'action des structures d'insertion est d'autant plus légitime qu'elle implique ses adhérents dans la construction et la diffusion des instruments. En effet, l'élaboration et la diffusion des guides est l'objet d'un travail collectif qui intensifie les relations entre la fédération et ses adhérents²³⁹ et contribue à faire connaître les activités et les prises de position de la première auprès des seconds.

Toutefois, le loyalisme critique comme positionnement par rapport à l'État n'est pas dénué d'ambiguïté. Il place les fédérations dans un équilibre fragile entre un positionnement critique quant aux indicateurs et aux objectifs imposés par l'administration (et qui se traduit par la production de communiqués de presse, de courriers, etc.) et une implication dans la mise en œuvre de ces réformes (en créant des instruments et en organisant des formations qui participent à leur diffusion auprès des structures d'insertion).

B. Suivre la réforme et évaluer les pratiques d'évaluation de l'État : la construction d'une expertise de terrain

Parallèlement à l'élaboration d'instruments d'accompagnement des adhérents, les fédérations associatives entament un travail de suivi de la mise en œuvre de l'évaluation de la performance. Ce travail de production de connaissances vise à s'assurer que l'évaluation menée par l'État est en adéquation avec la réalité.

Ainsi, lorsque la DGEFP annonce la réalisation du bilan de la première année de mise en œuvre de l'évaluation²⁴⁰, la FNARS réagit en lançant son propre suivi de la réforme. Pour les salariés de la fédération il s'agit de « confronter les remontées des services déconcentrés de l'État et celles de nos adhérents via les associations régionales FNARS » afin que « le bilan final (de l'État) concorde avec la réalité du terrain »²⁴¹. Les représentants associatifs organisent la récolte des informations sur les pratiques d'évaluation et l'usage des indicateurs de performance par les services déconcentrés.

²³⁹Le chapitre précédent livre une analyse détaillée des processus de division du travail de construction des instruments destinés aux adhérents.

²⁴⁰ Voir la circulaire DGEFP du 22 février 2009.

²⁴¹ Citations extraites de l'article du 3 avril 2009 publié site Internet FNARS.

L'analyse de ce travail de suivi des réformes présente deux intérêts. D'abord il permet d'analyser un aspect central du travail des fédérations : la construction d'une expertise qui repose sur la connaissance des situations locales. Comme pour l'élaboration des instruments de professionnalisation étudiée dans le chapitre précédent, la construction de cette expertise implique un processus de répartition du travail entre les membres de la fédération, et montre plus particulièrement les coopérations entre les permanents du niveau national et ceux de l'échelon régional. Ensuite, l'analyse du suivi des réformes met en lumière une critique récurrente des fédérations associatives à l'égard de l'administration : les problèmes de coordination entre la DGEFP et ses services déconcentrés et l'incapacité de l'administration centrale à piloter les réformes d'une manière satisfaisante.

- *Le suivi des réformes, un travail collectif qui repose sur les ressources internes de la fédération...*

En 2009, la FNARS organise un suivi de la mise en œuvre des indicateurs de performance. Comme sur d'autres aspects des politiques d'insertion²⁴², la récolte des informations est un travail collectif qui implique différentes catégories de membres de la fédération. Ce travail est coordonné par les salariés du niveau fédéral qui sollicitent par courriel et par téléphone les salariés ou les administrateurs des antennes régionales afin d'obtenir des informations sur le déroulement des dialogues de gestion et l'usage des indicateurs de performance par les services administratifs déconcentrés. Les membres des antennes régionales sollicitent à leur tour des dirigeants de structures d'insertion adhérentes puis font remonter au national les informations obtenues.

Pour les permanents du siège national, l'enjeu est de disposer de suffisamment d'informations collectées sur des territoires différents pour avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre des réformes. Cet objectif est toutefois délicat à remplir, en raison des disparités d'implantation de la fédération. Les vingt-deux associations régionales de la fédération ne disposent pas toutes des mêmes ressources pour s'impliquer dans le suivi des réformes et alimenter le niveau national en informations. Les effectifs salariés varient fortement d'une

²⁴² Qu'il s'agisse de la mise en place d'indicateurs de performance, de la gestion des enveloppes de contrats aidés ou de l'instauration de conventions de partenariat renforcé entre Pôle-Emploi et le secteur de l'IAE, la démarche vise le même objectif (suivre la mise en œuvre d'un dispositif ou d'une réforme) et repose sur le même processus de répartition du travail entre les membres des différents échelons de la fédération.

région à l'autre²⁴³. Les thématiques investies varient également fortement entre les associations régionales. Ces disparités entre les associations régionales découlent à la fois de l'histoire de la fédération²⁴⁴ et des opportunités de financements par les bailleurs locaux (administrations déconcentrées, conseils généraux, conseils régionaux etc.)²⁴⁵.

Des associations régionales (comme les FNARS-Poitou-Charentes, Lorraine et Océan Indien, Auvergne) ne comptent qu'un poste de secrétariat à mi-temps, voire aucun poste. Les administrateurs bénévoles occupent un emploi de directeur d'association. Ces derniers sont peu disponibles et bien souvent ne disposent pas des renseignements recherchés par les permanents du siège de la fédération. Les associations régionales les plus importantes rassemblent plus de cinq salariés (huit salariés à temps plein en l'Île de France, sept pour la région Nord Pas de Calais, cinq pour la région Centre, quatre pour la région Rhône-Alpes). Elles disposent d'un chargé de mission dédié à la thématique de l'insertion par l'économie lequel, de par sa proximité avec les structures d'insertion adhérentes, peut aisément obtenir les informations demandées par les permanents nationaux. Des relations professionnelles étroites unissent les salariés des associations régionales et ceux du siège national spécialisés sur la même thématique. Les premiers jouent le rôle d'informateurs privilégiés des seconds qui collectent auprès d'eux les informations sur les situations locales à partir desquelles ils peuvent construire leur expertise et les prises de position de la fédération. Ainsi tributaires des ressources locales de la fédération, ses permanents nationaux fondent leur connaissance des réformes sur des informations provenant des mêmes territoires.

- ... et qui permet de légitimer des positions existantes et d'en créer de nouvelles

En 2009, les permanents nationaux parviennent à collecter des informations sur la mise en œuvre des indicateurs de performance dans une cinquantaine de départements. Ces informations attestent de la diversité des pratiques administratives d'évaluation de la performance. Celles-ci s'échelonnent sur un continuum allant de l'application stricte des

²⁴³ En 2008, soixante-sept personnes étaient salariées au sein des vingt et une associations régionales - la FNARS Auvergne ne compte pas de salariés - pour 60,4 équivalent temps plein (ETP). Ces chiffres et les suivants sont extraits d'une étude réalisée en 2008 par le service « vie fédérale » du siège de la fédération qui s'intitule *Etude des politiques de ressources humaines en régions*.

²⁴⁴ Les premiers adhérents de la FNARS sont les foyers d'hébergement pour sans-abri des grandes métropoles françaises. La fédération est donc davantage implantée dans des territoires fortement urbanisés.

²⁴⁵ Les cotisations financent en moyenne 30 % des salaires en région. 70 % des ressources des antennes régionales dépendent donc d'autres sources de financement.

objectifs quantitatifs (parfois dès 2009, alors que la circulaire laisse trois ans aux associations d'insertion pour les atteindre), à une interprétation très large des critères d'évaluation et une souplesse dans l'application des objectifs. Certaines administrations instaurent des objectifs inférieurs à ceux prévus dans la circulaire (par exemple des taux de sortie vers l'emploi durable de 10 % et 15 % au lieu des 25 % programmés). De même, certains services déconcentrés comptabilisent des situations (l'hospitalisation en structure psychiatrique, la réalisation d'une cure de désintoxication, le fait de retrouver un logement, d'obtenir le permis de conduire) comme des sorties positives et reconnaissent ainsi le travail d'accompagnement des structures d'insertion alors que ce n'est pas le cas pour d'autres.

Dans la majorité des territoires sondés, les fonctionnaires se contentent de rappeler aux dirigeants associatifs les objectifs quantitatifs en termes de retour à l'emploi à atteindre dans les trois ans sans aborder la question des spécificités territoriales ou du projet d'insertion de la structure. François, un administrateur de la fédération parle ainsi de « monologue de gestion » pour résumer la manière dont se déroule le dialogue de gestion : en lieu et place des négociations sur les indicateurs et les objectifs prévues par les textes, l'administration déconcentrée se limite à mesurer l'écart entre les objectifs génériques fixés et les chiffres présentés par la structure d'insertion.

Munie de cette connaissance sur les pratiques locales d'évaluation par les services déconcentrés, les permanents fédéraux interpellent la DGEFP sur les dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la réforme. Dans un courrier adressé au délégué général²⁴⁶, ils dénoncent une « mise en œuvre à géométrie variable » de la réforme en précisant que la prise en compte par l'administration du contexte territorial est loin d'être systématique et que l'évaluation s'apparente parfois à « un monologue de gestion plutôt qu'à un dialogue ». La FNARS indique également que la diversité des pratiques administratives va à l'encontre de l'égalité de traitement des structures d'insertion, celles-ci n'étant pas évaluées en fonction des mêmes critères de performance.

²⁴⁶ Courrier du 30 septembre 2009 envoyé par la FNARS à B. Martinot, délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle. Dans ce courrier la fédération interpelle le ministre de l'Emploi et le responsable de l'administration centrale. Elle fait part de son inquiétude quant à la mise en œuvre des dialogues de gestion et présente les principaux enseignements du suivi de la réforme.

Les informations collectées dans le cadre du suivi des réformes permettent également aux permanents nationaux d'exprimer à nouveau les prises de position existantes. Depuis le milieu des années 2000, la FNARS demande à ce que soit instauré un « pilotage partagé » du secteur de l'IAE entre les différentes institutions publiques qui interviennent auprès des structures d'insertion (service déconcentré de l'État, Service public de l'Emploi, conseil départemental, conseil régional, mairie, etc.). La fédération réclame ainsi la mise en place d'une « conférence des financeurs » au sein de laquelle l'un des bailleurs publics est chargé de collecter les financements auprès des autres bailleurs et de les verser à la structure d'insertion. L'objectif est de limiter au maximum le temps consacré au remplissage des dossiers de demande de subventions.

Les informations recueillies auprès des adhérents concernant la mise en œuvre des indicateurs de performance légitiment les prises de position de la FNARS en faveur de l'instauration d'un « pilotage partagé » du secteur de l'IAE. Des adhérents interrogés indiquent en effet que la participation d'autres institutions que l'administration de l'emploi au dialogue de gestion permet une évaluation de meilleure qualité. L'intervention de Pôle emploi favorise la prise en compte du contexte territorial dans l'évaluation. Celle du Conseil départemental permet d'insister sur les difficultés rencontrées par bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) embauchés en structures d'insertion, et, du même coup, sur la nécessité de revoir à la baisse les objectifs de performance fixés par l'État²⁴⁷.

Conclusion de la section

Le processus d'instauration des indicateurs de performance permet d'éclairer les différentes facettes du rôle des fédérations associatives dans l'espace de l'insertion par l'économique. Dans la première section, celles-ci apparaissent comme les porte-parole des structures d'insertion face à l'administration du ministère de l'Emploi. Elles contestent la définition politico-administrative de la performance et mettent en avant la nécessité d'une évaluation adaptée aux spécificités des structures d'insertion. Si l'administration répond à certaines revendications associatives, elle conserve la mainmise sur les enjeux principaux et les grandes lignes de la procédure d'évaluation (le caractère central des taux de retour à l'emploi,

²⁴⁷ Les conseils départementaux financent les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) en contrepartie de la mise au travail des bénéficiaires RSA. En assistant à l'évaluation, leurs représentants peuvent appuyer les arguments des fédérations concernant l'intensité des difficultés rencontrées par cette catégorie de chômeurs.

le niveau des objectifs quantitatifs, la possibilité de sanctions financières en cas de non atteinte des objectifs).

Dans cette section, les fédérations paraissent se positionner en relais des réformes managériales de l'État. Elles accompagnent leurs adhérents pour mettre en œuvre ces réformes, tout en tentant d'en orienter le contenu. Le guide pratique réalisé par la FNARS a ainsi pour objectif de légitimer l'évaluation de la performance (en la présentant comme une « opportunité » pour les adhérents) et d'en orienter le contenu (en donnant d'autres indicateurs aux adhérents que ceux imposés par l'État). Dans cette configuration, l'expertise circule suivant une logique descendante : les salariés du siège parisien, parfois appuyés par des consultants, élaborent des instruments dans lesquels ils interprètent les textes réglementaires, en décryptent les enjeux et élaborent des recommandations pour les structures d'insertion.

À l'inverse, le travail de suivi des réformes repose sur la compilation d'informations recueillies au niveau local. Dans cette configuration, l'expertise qui alimente les prises de position de la fédération face à l'État suit un circuit de diffusion ascendant. Les dirigeants de structures d'insertion adhérentes fournissent des informations aux permanents régionaux qui les remontent à leur tour aux permanents nationaux qui les mobilisent de façon à alimenter les prises de position fédérales et les négociations avec l'administration centrale de l'Emploi.

III. Entre conflit et négociation, les relations entre fédérations associatives et ministère de l'Emploi

Entre 2010 et 2012, les relations entre les agents du ministère de l'Emploi et les représentants des structures d'insertion entrent dans une nouvelle phase. D'un côté, la mise en place de deux expérimentations par l'État va entraîner les protestations des membres des fédérations. Ces derniers débattent alors des positions à prendre face à la conduite de l'administration. D'un autre côté, les fédérations s'engagent dans un travail d'élaboration de nouveaux indicateurs aux côtés de l'administration.

A. Défection ou prise de parole ? Retour sur une prise de position associative

- *Les expérimentations du ministère de l'Emploi relatives à la performance*

En 2011, le ministère de l'Emploi met en place deux expérimentations qui visent à renforcer la performance des structures d'insertion par l'économique. La première expérimentation est mise en œuvre sur trois départements en juillet 2011. Les structures volontaires déposent un dossier auprès des services déconcentrés de l'Emploi au sein duquel elles présentent les actions qu'elles comptent mettre en place pour « améliorer le(ur) taux de sortie vers l'emploi (emploi durable et de transition) et la formation qualifiante »²⁴⁸. En retour, l'administration leur octroie une subvention pour créer des emplois de permanents (poste de chargé des relations avec les entreprises, référent formation, chargé des parcours d'insertion, etc.).

En décembre 2011, le ministère de l'Emploi lance une seconde expérimentation qui consiste à mettre en œuvre des « projets innovants visant à améliorer de façon substantielle l'accès et le retour à l'emploi » des salariés en insertion de trois « grands groupes de l'insertion par l'activité économique ». Ces trois grands groupes (Adecco insertion, ID'EE et Vitamine T) bénéficient de subventions afin de mettre en place des actions ayant un « impact direct ou indirect sur les taux de sortie vers l'emploi : le renforcement des liens avec les entreprises classiques, l'adaptation et la co-construction avec les entreprises de supports d'insertion répondant aux besoins en recrutement identifiés »²⁴⁹. En contrepartie de ces financements, les trois grands groupes s'engagent à atteindre des taux de retour à l'emploi supérieurs à ceux fixés par la circulaire du 10 décembre 2010 : 50 % de taux de sortie dans l'emploi durable et en formation qualifiante, dont au moins 30 % de sortie en emploi durable (contre 25 % dans la circulaire de décembre 2010 qui s'applique à l'ensemble des structures). Cette expérimentation s'inscrit dans le prolongement de la précédente qui visait également à octroyer des financements supplémentaires à des structures d'insertion afin qu'elles accroissent leur taux de retour à l'emploi.

²⁴⁸ L'instruction DGEFP du 25 juillet 2011 relative à l'expérimentation sur le fonds départemental d'insertion pour le renforcement des missions emploi des structures d'insertion par l'activité économique prend la forme d'un appel à projet. Elle définit trois types d'actions susceptibles d'être financées : la « prospection des entreprises et la recherche de niches d'activité pour l'IAE », la « construction de parcours d'insertion » et la « construction de parcours de formation ».

²⁴⁹ Voir l'instruction DGEFP relative à l'expérimentation menée avec trois grands groupes de l'insertion par l'activité économique du 8 décembre 2011. Le texte précise que ces subventions permettront de financer l'embauche de 17 chargés de mission au siège des trois « grands groupes » qui mettront en œuvre ces actions.

Parallèlement à la mise en place des expérimentations, X. Bertrand, le ministre de l'Emploi, propose aux fédérations d'entamer un travail visant à « se mettre d'accord sur la façon de mesurer (la) performance, pour qu'elle ne soit pas imposée, décalée, déconnectée »²⁵⁰. Ce travail doit permettre d'aboutir à une « vision commune », une « lecture commune de la performance » entre représentants associatifs et administration centrale de l'emploi. Il annonce également le maintien du montant des crédits d'État consacrés au secteur de l'insertion par l'économique pour l'année 2012.

- *Participer ou faire défection ?*

La mise en place des deux expérimentations déclenche une série de critiques de la part des fédérations de l'IAE. L'encadré ci-dessous montre bien comment les prises de position collectives se construisent lors des réunions, en réaction aux expérimentations mises en place par l'administration.

Encadré 15 - Face à l'État, la « politique de la chaise vide » ou la participation ?

Les propos rapportés dans cet encadré ont été prononcés par les membres des principales fédérations du secteur de l'IAE réunis à Paris le 9 septembre 2011 dans les locaux d'une des fédérations. Parmi les sujets abordés, l'expérimentation sur la performance lancée en juillet par l'administration de l'Emploi.

Participant 1 : La circulaire de cet été c'est le serpent de mer des contrats de performance. On avait dit la priorité c'est le plan de modernisation. Aujourd'hui ils veulent faire rentrer par la fenêtre un truc auquel on s'est opposé (...) Est ce qu'on joue le boycott et on refuse de participer à l'expérimentation ? Est-ce qu'on fait la politique de la chaise vide ?

Participant 2 : Ça en dit long sur la façon de fonctionner avec la DGEFP. On n'est pas concertés, on apprend ça par les adhérents, c'est inadmissible. (...) Chez nous le bureau est remonté.

Participant 3 : Il y a une crispation évidente de la DGEFP, ils sont en pleine négociation du budget et c'est aussi pour ça qu'on n'est pas convoqué. Bertrand a parlé d'un travail partenarial sur la performance, demandons à la DGEFP comment elle compte mettre ça en place. On a un coup à jouer là-dessus, il faut voir ça comme une opportunité de les faire bouger sur la performance.

²⁵⁰ Extraits du discours prononcé par X. Bertrand devant lors de l'assemblée plénière du CNIAE en juillet 2011.

Participant 4 : On s'est fait court-circuiter. Je rejoins X (*participant 1*), il faut qu'on ait une position claire par rapport à la DGEFP. Est-ce qu'on aide les adhérents à répondre (*à l'appel à projet*) ? Il y a des adhérents qui se sont déjà positionnés sur la circulaire. (...) Il y a de l'argent à la clé donc c'est normal qu'ils y aillent. Il faut qu'on sache ce que la DGEFP compte faire avec cette expérimentation et c'est quoi le lien avec l'annonce de Bertrand.

Participant 2 : la DGEFP répond à une commande du cabinet. Ils n'ont aucune vision stratégique. Ils sont débordés. L'expérimentation est financée par une retenue sur le FDI à hauteur de 3 millions. C'est ça de moins sur le budget 2011.

Participant 5 : Le cabinet de Bertrand joue un double-jeu. Je ne sais pas si on doit fermer la porte. Je pense qu'on n'a pas les moyens de faire la politique de la chaise vide. Le travail sur la performance, c'est aussi une opportunité pour proposer d'autres indicateurs. Je propose de faire un courrier qui rappelle notre opposition sur la performance et qui demande des précisions à la fois sur l'appel à projet et sur le travail de fond sur la performance annoncé par Bertrand. Et Bertrand a fait des annonces positives comme le maintien des crédits et le déplafonnement de l'aide à l'accompagnement.

Dans les jours qui suivent, les participants rédigent un courrier dans lequel ils sollicitent un rendez-vous auprès du délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle. Le courrier met en avant le fait que la circulaire de juillet s'appuie sur une « définition trop restrictive de la performance, à savoir sa limitation au seul retour à l'emploi des salariés en insertion » et ne prend pas en compte « la levée des freins sociaux à la reprise d'un emploi (indépendamment du retour effectif à l'emploi) et, surtout, le développement économique territorial auquel contribue chaque SIAE ».

L'encadré ci-dessus montre que les membres des fédérations partagent le même constat : le ministère de l'Emploi joue un « double-jeu ». D'un côté, il lance sans concertation des expérimentations qui s'appuient sur une définition de la performance contestée par les représentants associatifs car focalisée sur la mesure du taux de retour à l'emploi. D'un autre côté, le ministère souhaite entamer un travail avec l'ensemble des représentants associatifs afin de construire « une vision partagée » de la performance. Il laisse entendre qu'il serait prêt à élargir la définition politico-administrative de la performance centrée sur la mesure du taux de retour à l'emploi en s'appuyant sur les propositions d'indicateurs des représentants associatifs.

Face au « double-jeu » du ministère de l'Emploi se pose la question de la stratégie à adopter. Lors de la réunion du 9 septembre, deux positions possibles sont évoquées par les représentants associatifs qui font écho à deux des catégories d'action définies par Hirschman : la « défection » et la « prise de parole » (Hirschman, 1995). Un des participants émet l'idée de « faire la politique de la chaise vide ». Pour marquer l'opposition aux expérimentations et souligner le manque de concertation de la part de la DGEFP, il propose que les fédérations fassent défection, c'est à dire qu'elles refusent de participer aux réunions de travail visant à élaborer une « vision partagée » de la performance.

Cette position est toutefois rapidement abandonnée au profit de celle qui consiste à prendre la parole pour signifier l'opposition aux expérimentations sur la performance tout en participant aux travaux sur l'élaboration d'une « vision partagée » de la performance. Cette position est exprimée dans un courrier envoyé à la DGEFP. Les fédérations rappellent leur opposition à l'expérimentation et indiquent dans le même temps qu'elles veulent s'impliquer dans un travail commun avec l'administration pour définir de nouveaux indicateurs de performance. La même position est réaffirmée quelques mois plus tard lors de la mise en place de la circulaire « grands groupes ». Les fédérations interpellent à nouveau la DGEFP, mais indiquent en parallèle qu'elles s'engageront dans le travail de création de nouveaux indicateurs proposé par le ministère de l'Emploi.

La position adoptée illustre bien « le loyalisme critique » (Lochard & Simonet-Cusset, 2005) qui caractérise le positionnement des fédérations associatives à l'égard de l'État. Le boycott des réunions de travail avec la DGEFP est perçu comme une réponse trop radicale aux expérimentations, malgré leur mise en place sans concertation et leur contenu centré sur une définition univoque de la performance. La défection priverait les représentants associatifs de la possibilité de faire reconnaître leurs revendications concernant la mesure de la performance. À l'inverse, la participation aux travaux visant à établir une « lecture commune de la performance »²⁵¹ est vue par les acteurs associatifs comme une « opportunité », pour reprendre l'expression de l'un d'entre eux, de proposer de nouveaux indicateurs centrés sur la « performance sociale » des structures d'insertion.

²⁵¹ Selon l'expression employée par X. Bertrand, le ministre de l'Emploi lors de son discours de juillet 2011 devant les fédérations associatives de l'IAE.

Encadré 16 - Organisation des réunions de travail instaurées par la DGEFP

Les réunions du groupe de travail sur la mesure de la performance des structures d'insertion ont lieu dans les locaux de la DGEFP. Elles regroupent entre cinq et dix membres de différentes fédérations associatives. Les fédérations sont représentées par leur dirigeants salariés (délégué général) et/ou bénévoles (président ou membre du bureau fédéral). J'accompagne François, l'administrateur bénévole de la FNARS responsable sur la thématique de l'insertion par l'activité économique²⁵². Quatre agents de la DGEFP participent aux réunions : la cheffe de la mission insertion professionnelle²⁵³, deux agents de cette mission et un informaticien de l'administration.

Certains représentants associatifs expriment leur adhésion sur la méthode de travail instaurée par l'administration. Lors d'une réunion en novembre 2011, l'un d'eux affirmera ainsi la volonté de sa fédération de « se mettre en ordre de bataille pour s'investir dans ce chantier et d'être force de proposition pour construire des indicateurs ».

De fait, la méthode de travail défini par la DGEFP s'appuie sur les contributions des fédérations associatives qui transmettent leurs propositions d'indicateurs aux agents de la DGEFP. Ces indicateurs sont ensuite débattus lors des réunions du groupe de travail qui portent sur des thématiques identifiées par l'administration : la mesure de « l'effet sur les publics : accueil et parcours au sein de la SIAE » (réunion de décembre 2011) ; « l'examen des situations « en sortie » » (réunion de janvier 2012) ; « l'apport économique » des structures d'insertion (réunion de février 2012) ; « l'apport territorial » des structures d'insertion (réunion de mars 2012) (voir encadré ci-dessus).

La mise en place de ces réunions sur la mesure de la performance ne suscite toutefois pas le même enthousiasme chez l'ensemble des membres des fédérations. Lors de conversations informelles ou au cours des réunions entre fédérations, plusieurs d'entre eux affichent leur scepticisme à l'égard des objectifs de la DGEFP. Le démarrage des travaux à quatre mois des élections présidentielles d'avril 2012 fait courir le risque de leur abandon en cas de changement de gouvernement. À quoi bon s'investir dans l'élaboration de nouveaux indicateurs si leur mise en œuvre opérationnelle n'est pas garantie ? Pour un dirigeant de fédération sceptique, il s'agit

²⁵² Le chapitre 5 de la thèse revient sur le parcours de François.

²⁵³ Cette mission se divise entre un pôle « contrats aidé » et un pôle « insertion par l'activité économique ». Elle est composée de cinq fonctionnaires de catégorie A. La mission est rattachée à la sous-direction des parcours d'accès à l'emploi.

de ne pas être dupe : la mise en place du groupe de travail est un jeu sans enjeu. L'administration cherche à « occuper les réseaux », à les « endormir jusqu'aux présidentielles (...) parce que rien ne va fondamentalement bouger d'ici là »²⁵⁴. Dans cette perspective, le groupe de travail est une instance de consolation pour les fédérations qui vient compenser l'absence de revalorisation des crédits affectés au secteur.

Le calendrier prévu par la DGEFP fait l'objet de contestations : les réunions s'enchaînent à un rythme trop rapide, la période de travail prévue est trop restreinte pour que les membres des fédérations aient le temps de proposer des indicateurs pertinents. Les représentants associatifs doutent de disposer des ressources pour répondre aux attentes administratives dans des délais aussi courts. Les fonctionnaires de la DGEFP demandent à ce que chaque proposition d'indicateur soit finement détaillée : son objectif, sa nature (indicateurs de « moyens », « d'objectif » ou « de performance », la périodicité de sa mesure (annuelle, trimestrielle, etc.), son mode de calcul, sa « portée géographique » (si l'indicateur est mobilisable dans le cadre du dialogue de gestion, s'il doit être agrégé au niveau départemental, national), son niveau de fiabilité, ses éventuels biais et les manières d'améliorer sa fiabilité. Les fédérations doivent également indiquer si les données nécessaires à la construction de l'indicateur proposé sont disponibles dans les systèmes informatiques existants²⁵⁵. La DGEFP refuse les demandes des fédérations d'échelonner les réunions du groupe de travail sur l'ensemble de l'année 2012 et de financer un cabinet de consultant afin de les aider à construire des propositions d'indicateurs rigoureux. Les fonctionnaires de la mission Insertion de la DGEFP justifient les délais imposés aux fédérations en avançant que leurs propositions d'indicateurs alimenteront le programme de travail des prochains responsables politiques et administratifs après les élections présidentielles d'avril 2012. Les premières conclusions du groupe doivent donc être rendues avant les échéances électorales.

²⁵⁴ Pour un autre dirigeant de fédération, ce travail collectif est un « os à ronger » donné par le Ministère aux fédérations en l'absence de décisions.

²⁵⁵ Ces renseignements sont compilés sur une « fiche type indicateur IAE » élaborée par l'administration. Avant chaque réunion, les fédérations transmettent leurs propositions d'indicateurs aux agents de la DGEFP. Le niveau de détails demandé dans les fiches exige un travail conséquent (une dizaine de rubriques sont à renseigner pour chaque proposition).

B. Analyse d'un travail « partenarial » sur la performance :

- *Une stratégie administrative qui vise à techniciser le débat sur la performance pour en euphémiser les enjeux politiques*

Les fonctionnaires de la DGEFP annoncent qu'ils ne discuteront pas de la pertinence des indicateurs proposés par les fédérations. Leurs interventions se limiteront à des considérations d'ordre technique sur la possibilité d'intégrer les indicateurs proposés par les fédérations associatives au système informatique utilisé par l'administration pour compiler les données sur les structures d'insertion²⁵⁶. Autrement dit, le rôle des agents de la DGEFP au sein du groupe de travail se limite à la mobilisation d'une expertise technique fondée sur la connaissance des outils de suivi statistique des structures d'insertion.

L'observation participante menée au cours des réunions montre que les fonctionnaires de la DGEFP utilisent ce positionnement afin d'euphémiser les enjeux politiques du travail de mesure de la performance des structures d'insertion. Le recours à des arguments d'ordre technique leur permet de rejeter de certains indicateurs proposés par les fédérations. Le débat autour de l'indicateur permettant de mesurer l'accueil des chômeurs par les structures d'insertion illustre bien cette stratégie (voir encadré ci-dessous).

Encadré 17 - Instaurer un indicateur mesurant l'accueil des chômeurs par les structures d'insertion

La réunion a lieu en décembre 2011 dans les locaux parisiens de la DGEFP. Elle a pour thème « l'effet sur les publics : accueil et parcours au sein de la SIAE ».

Participant 1 (président d'une fédération) : commente l'indicateur d'« accueil » qu'il a proposé à la DGEFP : « s'intéresser uniquement aux publics embauchés, c'est une optique très restrictive, qui a sa valeur mais ce n'est pas le public accueilli. Une association intermédiaire accueille en moyenne 500 personnes par an envoyées par Pôle emploi ou qui viennent spontanément. Là, il y a un début de parcours, une prise de rendez-vous, un pré-diagnostic qui

²⁵⁶ Différents logiciels de remontée de données coexistent, en fonction des spécificités réglementaires des structures d'insertion. L'administration souhaite créer un logiciel unique afin que l'ensemble des structures disposent des mêmes indicateurs.

est fait par la structure. Et là sur les 500, 250 sont orientées vers des partenaires. Dans l'étape suivante, c'est leur proposer une mise à disposition et là il y en a plus que 200, et l'étape suivante c'est est-ce qu'ils vont vraiment venir au travail et faire la mission, là il y en a plus que 180.

Participant 2 (DGEFP) : Avec les indicateurs existants, on s'intéresse uniquement aux 180, c'est-à-dire ceux qui sont effectivement mis au travail

Participant 1 (président d'une fédération) : Moi ça me pose problème. Le public accueilli c'est 500. Notre mission c'est d'accueillir le plus de personnes en difficulté. Mais cela ne veut pas dire qu'on va les mettre forcément à l'emploi.

Participant 2 (DGEFP) : Le problème c'est qu'au niveau du système d'information actuel on n'a pas les personnes accueillies, on a juste les personnes mises à disposition. Le système ne le permet pas. Avec votre proposition, on change de méthode ; cela demande de disposer de cette donnée au niveau de l'agrément SIAE cela demande à priori de changer tout ça, en profondeur, c'est compliqué. (...) Pour les structures, ce sera lourd à comptabiliser et à renseigner, (...) sachant que les structures se plaignent, à juste titre, du temps passé à remplir des dossiers. Donc est ce que les structures accepteront de remplir encore un nouvel indicateur ? Pas sûr.

Participant 1 (président d'une fédération) : On fournit ces chiffres, dans certaines régions on nous les demande, par exemple en Ile de France. Si toutes les DIRECCTE²⁵⁷ le demandent vous aurez les chiffres. Donc il y a tout un travail qui est fait par les associations intermédiaires de retour à l'emploi mais sans qu'il y ait eu mise à disposition. À cause de la circulaire, on est bloqué sur les salariés en insertion mais c'est la loi qui prime. À moins de changer la loi nous devons les accueillir.

Participant 3 (Administrateur d'une fédération) : Dans les chantiers c'est pareil, les personnes qu'on reçoit, c'est du travail et donc c'est de la performance. Donc il faudrait ajouter un indicateur d'accueil, ou de pré-recrutement. Je ne sais pas si vous êtes d'accord avec ça ?

Participant 4 (DGEFP) : Si... Après il faudra voir pour chaque indicateur s'ils ont un intérêt mais on ne peut pas tout mesurer. On ne peut pas mesurer heure par heure ce qui se passe dans les SIAE. Donc on peut examiner ce point mais après il faut savoir quoi en faire.

Participant 3 (Administrateur d'une fédération) : Cela fait partie de la performance de la structure de recevoir les gens les plus en difficulté. Notamment quand on reçoit des gens issus de CHRS, c'est nous qui allons les inscrire à Pôle emploi par exemple. Tout ça c'est du travail

²⁵⁷ Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont les services déconcentrés du ministère de l'Emploi au niveau régional.

en amont (*de l'embauche*) et il faut le peser si on veut mesurer la performance. Moi cela me paraît important. Oui ou non ? *Visiblement agacé les membres de la DGEFP ne répondent pas.*

Participant 2 (DGEFP) : Pour moi c'est quelque chose qu'il faut prendre en compte mais pas de manière prioritaire. Après on peut trouver d'autre chose pour valoriser le travail au niveau de la structure mais je pense qu'on a intérêt à centraliser des chiffres au moment où les personnes sont dans la structure.

Participant 1 (président d'une fédération) : Pour les AI c'est quand même 50 % de l'activité.

Dans l'encadré ci-dessus, les dirigeants de deux fédérations proposent d'instaurer un indicateur afin de rendre visible le travail « d'accueil » des chômeurs. Les indicateurs de performance existants (taux de sortie vers l'emploi durable, de transition, et sorties positives) portent uniquement sur la situation des salariés en insertion à leur sortie des structures d'insertion. Ils ne comptabilisent donc que les chômeurs ayant bénéficié d'un contrat de travail. Pour les représentants associatifs, l'enjeu est de disposer d'un indicateur qui reflète le travail réalisé par les structures d'insertion auprès des chômeurs qu'elles accueillent, mais qu'elles ne mettent pas au travail. C'est par exemple le cas lorsqu'un chômeur se présente spontanément au sein d'une structure d'insertion pour y être embauché et que celle-ci n'a pas d'emploi disponible. Le chômeur bénéficie tout de même d'un entretien avec un permanent de la structure qui peut l'orienter vers des institutions du service public de l'emploi (mission locale, agence Pôle Emploi) ou vers une autre structure d'insertion.

En recourant à des situations concrètes, les représentants associatifs tentent de convaincre l'administration que ce travail d'accueil est conséquent et utile aux chômeurs (il permet de réaliser un « pré-diagnostic » des difficultés rencontrées par les chômeurs, de les orienter vers un dispositif plus adapté, de les inscrire sur les listes de demandeurs d'emploi du service public, etc.).

Le président d'une association intermédiaire légitime sa demande en mobilisant un argument d'ordre juridique : l'accueil des chômeurs est une mission des associations intermédiaires définie par le code du travail, au même titre que leur mise au travail²⁵⁸. L'absence d'indicateurs

²⁵⁸ L'article du code du travail consacré spécifiquement aux AI les définit ainsi : « Les associations intermédiaires sont des associations conventionnées par l'État ayant pour objet l'embauche des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en vue de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou de personnes morales. L'association intermédiaire assure l'accueil des personnes ainsi que le suivi et l'accompagnement de ses salariés en vue de faciliter leur insertion

mesurant le travail d'accueil dans la procédure d'évaluation existante est donc doublement problématique. D'abord, en se focalisant sur la situation des individus à leur sortie des structures d'insertion, l'évaluation existante ne tient pas compte du travail réellement accompli par celles-ci. Ensuite, ce travail d'accueil étant prescrit par la réglementation, il devrait nécessairement faire l'objet d'une évaluation.

Les fonctionnaires de la DGEFP mobilisent des arguments d'ordre technique pour légitimer leur opposition à la mise en œuvre de l'indicateur d'accueil. L'intégration de cet indicateur nécessiterait de réaménager « en profondeur » le système informatique. Les fonctionnaires pointent également le surcroît de travail engendré par l'indicateur pour les structures d'insertion. Pour eux, les chiffres à collecter pour mesurer le travail d'accueil impliqueraient une activité fastidieuse de comptage des chômeurs accueillis. La mobilisation de cet argument engendre une singulière redistribution des positions : en s'opposant à l'indicateur, les fonctionnaires entendent défendre les intérêts des structures d'insertion contre la proposition des fédérations. Enfin, au regard des possibilités limitées d'insérer d'autres indicateurs au système informatique (« on ne peut pas tout mesurer »), la pertinence de l'indicateur d'accueil semble limitée et ce dernier superfétatoire.

- *Des indicateurs objectifs ? L'actualisation du débat sur les indicateurs de performance sociale*

La partie précédente montre comment les fonctionnaires de la DGEFP mobilisent des arguments d'ordre technique pour s'opposer à une proposition d'indicateurs de performance des représentants associatifs. Cette partie analyse un autre sujet de controverse entre représentants associatifs et acteurs administratifs : l'instauration d'indicateurs mesurant les « progrès sociaux » accomplis par les chômeurs mis au travail dans les structures d'insertion. Cette controverse s'inscrit dans le prolongement du débat de 2006 entre les fédérations associatives et l'administration de l'emploi analysé dans la première partie du chapitre.

Pour les fonctionnaires du ministère de l'Emploi, l'IAE doit permettre à des chômeurs de (re)trouver un emploi sur le marché du travail, après une période de mise au travail dans des

sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable. » (Article L5132-7 du code du travail).

conditions particulières. Les indicateurs de performance instaurés par l'administration évaluent l'effet du passage en structure d'insertion sur la situation des individus par rapport au marché du travail. Autrement dit, ces indicateurs mesurent la capacité des structures d'insertion à faire en sorte que les chômeurs mis au travail retrouvent un emploi après leur départ de la structure. Ainsi, les taux de retour à l'emploi durable et de transition mesurent les changements intervenus dans la situation par rapport à l'emploi des individus après leur passage dans une structure d'insertion. Ils comptabilisent ceux d'entre eux qui sont passés du statut de chômeur à celui de travailleur (salarié ou indépendant).

Si les acteurs associatifs ne mettent pas en cause l'objectif assigné à l'IAE par l'État, ils contestent en revanche l'évaluation des structures d'insertion centrée sur les seuls indicateurs de retour à l'emploi durable et de transition. Selon eux, ces indicateurs laissent dans l'ombre le travail d'accompagnement social ou de « resocialisation » travail mené par les professionnels de l'insertion alors même que celui-ci contribue à remplir l'objectif fixés par l'État.

En réponse à cette demande des représentants associatifs, la DGEFP aménage la procédure d'évaluation des structures d'insertion. En 2009, les services déconcentrés chargés de l'évaluation des structures d'insertion peuvent inclure dans la catégorie des « sorties positives » des indicateurs qui permettent de mesurer l'efficacité du travail d'accompagnement social mené par les professionnels de l'insertion. Dans ans plus tard, la prise en compte de ces indicateurs dans le calcul de la performance des structures d'insertion est variable. Dans certains territoires, l'administration accède aux demandes des structures d'insertion. L'obtention d'un logement ou l'inscription dans une démarche de soin, la délivrance d'une attestation de compétence sont comptabilisées comme des sorties positives et participent à l'atteinte des objectifs quantitatifs assignés aux structures. Dans d'autres départements, les services déconcentrés refusent systématiquement de prendre en compte ces situations et bornent la catégorie des sorties positives à l'entrée dans une formation qualifiante.

Pour les fonctionnaires de la DGEFP comme pour les représentants associatifs, l'hétérogénéité des pratiques d'évaluation pose problème²⁵⁹. En réunion²⁶⁰, un fonctionnaire de l'administration centrale indique que « le fait qu'une unité territoriale ne fasse pas pareil qu'une autre, ce n'est pas possible », et d'ajouter que « cette interprétation au cas par cas est mal admise

²⁵⁹ La section partie de ce chapitre montre que dès 2010 la FNARS interpelle la DGEFP sur ce point. La fédération faisait part de son inquiétude quant à la mise en œuvre « à géométrie variable » de la réforme.

²⁶⁰ Cette réunion a lieu le 5 décembre 2011 dans les locaux de la DGEFP.

par les acteurs. Pour nos services la catégorie « sorties positives » est trop vague il faut des règles ». Cependant, la DGEFP et les fédérations de structures d'insertion s'opposent sur les « règles » à mettre en œuvre pour que ce travail d'accompagnement des chômeurs soit évalué de manière harmonieuse. L'encadré ci-dessous restitue ce débat.

Encadré 18 - Le débat sur l'objectivité des indicateurs de « performance sociale »

Participant 1 (dirigeant salarié d'une fédération) : On demande à ce que la délivrance d'une attestation de compétence soit reconnue comme une sortie positive. Et certaines DIRECCTE acceptent et d'autres refusent. Et ça pose problème.

Participant 2 (DGEFP) : Oui ça pose problème. Et si les DIRECCTE demandent à la DGEFP on leur dirait « non, la personne est demandeuse d'emploi et le fait qu'elle ait eu une attestation de compétence c'est bien mais ce n'est pas cela qu'on décrit. On décrit les situations administratives ». (...) Considérer ces progrès comme un élément de description des situations des personnes en sortie n'est pas la solution. (...) Sur cette notion de sortie il faut avoir une cohérence, et la cohérence c'est de regarder la situation administrative par rapport l'emploi. On trouvera des solutions quand on arrivera à mettre en valeur les parcours et les progrès accomplis mais pas en les logeant dans la sortie, mais comme des indicateurs d'activité. C'est une mauvaise idée que de loger les progrès sociaux dans les indicateurs de sortie. (...)

Participant 3 (DGEFP) : On ne peut pas mélanger la situation administrative d'un salarié en insertion à la sortie (*de la structure d'insertion*) avec les progrès qu'il a fait (*au cours de son passage dans la structure*). Quelle que soit la situation administrative à la sortie cela ne veut pas dire qu'il n'aura pas fait de progrès, on est d'accord. Ce qu'on vous propose c'est d'avoir les situations à la sortie et un autre système pour avoir des indicateurs sur le travail de la structure sur le versant social.

Participant 4 (administrateur d'une fédération) : Je trouvais intéressant ce système de sorties positives. Je comprends que cela vous gêne mais c'est important que vous le reconnaissiez en tant que ministère de l'Emploi, c'est une vraie progression (...). C'est toujours la mesure de la distance à l'emploi : où on part et où on arrive. L'illettrisme on peut le mesurer, la santé aussi. Si quelqu'un était complètement alcoolisé et qu'il a fait une cure de désintoxication, on peut le mesurer, idem avec la drogue. S'il était SDF et qu'aujourd'hui il est dans un logement et qu'on a réussi à agir avec les bailleurs sociaux, on a fait une action qui le rend plus employable, si on a développé sa mobilité, pareil. Et le statut de locataire il est objectif.

Et tout ça, ça lève des freins à l'emploi et si on ne mesure que le taux de retour à l'emploi on laisse tomber toute l'action de la SIAE (...). L'accès au marché de l'emploi cela ne veut pas dire que l'on y est mais que l'on a fait un CV, que l'on a fait des périodes d'immersion, des choses comme ça. On a fait quelque chose. Tous ces éléments-là sont mesurables, objectivables. Si on ne mesure que les sorties vers l'emploi, il est certain que je vais prendre des gens qui ne sont pas les plus cassés et je vais laisser au fond de la baignoire ceux qui y sont déjà au lieu d'aller les chercher. C'est évident qu'on sera sélectif sur les publics et c'est bien ce que l'on fait aujourd'hui, on est de plus en plus sélectif. Je suis obligé de me battre dans les structures pour dire attention. Je suis président d'un chantier d'insertion et...

Participant 3 (DGEFP) : Je vous interromps là, excusez- moi mais on s'éloigne un peu du sujet.

Participant 4 (administrateur d'une fédération) : Non c'est bien la question des indicateurs de performance

Participant 3 (DGEFP) : Oui on veut mesurer autre chose que la distance à l'emploi ça on le sait tous. (...) Le problème c'est qu'à chaque séance vous dites la même chose. Faut mesurer l'évolution sociale, d'accord. Le constat il est là. Maintenant on travaille sur des indicateurs en détail, sur ce que l'on va mesurer et comment. Mais dès lors qu'on commence à rentrer dans des micro-sujets pour mesurer chaque chose, on va se perdre et dans un an on sera encore là.

Participant 2 (DGEFP) : Et c'est très lourd en termes de système d'information, en termes de renseignement administratif. Si on met tous les items possibles d'éloignement à l'emploi, ce sera extrêmement lourd à renseigner pour le SIAE, et informatiquement c'est très lourd en matière de gestion de système informatique.

Participant 4 (administrateur d'une fédération) : Sujet par sujet on devrait pouvoir mettre des indicateurs, des curseurs et c'est la demande des SIAE qui est « reconnaissez ce qu'on a fait comme boulot ». Pour le permis de conduire, c'est pareil et la mobilité cela renforce l'employabilité, si on est en zone rurale et que l'on ne sait pas se déplacer c'est impossible. Donc on a fait un progrès vers l'emploi même si ce n'est pas tout de suite un emploi. Par contre, on a renforcé l'employabilité. Et la formation ce n'est pas non plus un emploi à la sortie or on l'accepte dans les sorties positives. Donc on accepte déjà des choses qui ne sont pas de l'emploi.

Participant 3 (DGEFP) : Mais il y a un lien plus directe entre la formation et l'emploi.

Participant 4 (administrateur d'une fédération) : Ça c'est vous qui le dites. S'il y avait vraiment un lien entre qualification et emploi cela se saurait, depuis longtemps on dit que ce n'est pas si évident que ça. C'est vrai cela améliore, mais la mobilité c'est un vrai lien, et la santé aussi cela améliore, il y a aussi un vrai lien.

Participation 5 (dirigeant salarié d'une fédération d'associations intermédiaires) : Il y a des catégories de difficulté. Si les personnes cumulent cinq ou six problématiques, alors la performance sociale, on pourra la mesurer à la sortie. Si on enlève quatre ou cinq difficultés, on sait que ce n'est plus la même personne que celle qui est rentrée chez nous. Donc on peut catégoriser cette performance là en se mettant d'accord sur les problématiques.

Participant 3 (DGEFP) : Oui dans la mesure où on aura pu avancer sur le diagnostic et les problématiques, mais pour le moment on n'a pas eu de proposition vraiment crédible. Il faut que vous nous proposiez des choses pour qu'après on travaille dessus au niveau technique sur la faisabilité. On dit juste que ça il faut le mettre en valeur mais on ne le met pas dans les sorties.

Participant 4 (administrateur d'une fédération) : Mais on comptabilise les formations en sorties alors que ce n'est pas de l'emploi.

Participant 3 (DGEFP) : Oui mais c'est une catégorie administrative objectivable la formation.

Participant 4 (administrateur d'une fédération) : Comme la formation est comptabilisée dans les « sorties positives » et qu'il ne s'agit pas d'une sortie vers l'emploi, il n'y a pas de raison de ne pas comptabiliser dans cette catégorie d'autres sorties que la formation qui mesurent des progressions d'ordre social, si on peut les objectiver.

L'encadré ci-dessus montre bien comment s'actualise la controverse autour de l'instauration d'indicateurs permettant d'apprécier le travail d'accompagnement social des structures d'insertion. Si les fonctionnaires de la DGEFP sont d'accord pour inclure ces indicateurs dans l'évaluation, ils s'opposent à leur comptabilisation dans la catégorie des sorties positives. Pour eux, les indicateurs de sortie doivent être « cohérents » et « objectifs », c'est-à-dire qu'ils doivent décrire une situation administrative. Ainsi, les taux de retour à l'emploi durable et de transition décrivent la situation administrative des individus par rapport à l'emploi, après leur sortie des structures d'insertion (soit les individus bénéficient d'un contrat de travail soit ils sont demandeurs d'emploi). Leur interprétation ne prête pas à confusion puisqu'ils se réfèrent à des catégories administratives dont les définitions sont partagées par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation.

En revanche, la catégorie des « sorties positives » pose problème aux fonctionnaires de l'administration centrale car elle regroupe des indicateurs de différentes natures. Certains sont objectivables car ils s'appuient sur les statuts administratifs des individus après leur sortie de structure d'insertion. C'est le cas de l'entrée en formation qui octroie le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Par contre, les indicateurs relatifs à la situation sociale ne s'appuient pas sur des catégories administratives (il s'agit de l'obtention du permis de conduire, de la résolution d'un problème de logement, de la réalisation d'un dossier de surendettement, de la délivrance d'une attestation de compétence, etc.). Ils ne sont donc pas « objectivables ». De plus, pour les fonctionnaires de la DGEFP, ces indicateurs ne mesurent pas tant une situation à la sortie, qu'un « progrès social », une « évolution » dans la situation sociale de l'individu au cours de son passage en structure d'insertion.

Les représentants associatifs s'opposent aux reconfigurations de la procédure d'évaluation voulues par les fonctionnaires de la DGEFP et contestent point par point leurs arguments. Ils mobilisent les mêmes raisonnements qu'en 2006, lors de la première controverse sur les indicateurs de performance. Ils indiquent que le travail d'accompagnement social permet de résoudre des difficultés qui, bien qu'elles ne se situent pas sur le plan professionnel (problème de santé, précarité vis-à-vis du logement, absence de qualification, problème de surendettement, etc.), constituent autant d'obstacles à la reprise d'un emploi. Leur résolution est donc une condition préalable au retour à l'emploi des chômeurs après leur passage en structure d'insertion. Par ailleurs, ces indicateurs peuvent faire l'objet d'une objectivation. Par exemple, l'accès à un logement se traduit par l'obtention d'un statut de locataire qui est « objectif ». Dès lors, pourquoi, refuser d'incorporer des indicateurs qui permettraient d'évaluer la performance de l'accompagnement social dans la catégorie des « sorties positives » si ceux-ci sont objectivables ?

L'opposition de l'administration à la mise en place des indicateurs proposés par les fédérations associatives semble liée à une double stratégie d'harmonisation des pratiques d'évaluation locales et de conservation des indicateurs existants. En effet, d'un côté la DGEFP souhaite fournir des consignes claires à ses services quant à la définition des situations comptabilisables dans la catégorie des sorties positives. D'un autre côté, les fonctionnaires ne souhaitent pas que cette notion de sortie positive intègre d'autres indicateurs que celui du nombre d'entrées en formation. Autrement dit, alors que les acteurs associatifs souhaitent

élargir la notion de sortie positive (en proposant des critères relatifs à la situation sociale des salariés en insertion), l'administration entend au contraire restreindre sa portée, quitte à revenir sur les marges de manœuvre laissées à ses services déconcentrés depuis 2009.

Les fonctionnaires neutralisent alors les demandes des acteurs associatifs en leur proposant d'intégrer les éléments d'évaluation portant sur la situation sociale des chômeurs non pas dans la catégorie des sorties positives mais comme des « indicateurs d'activité ». Ces derniers ne sont toutefois pas dupes de la manœuvre et craignent que ces indicateurs d'activité ne pèsent pas le même poids dans la procédure d'évaluation que les indicateurs existants.

Conclusion de la section

La séquence étudiée dans cette section présente deux principaux enseignements. Le premier renvoie au positionnement des fédérations associatives face au « double-jeu » de l'État. D'un côté celui-ci met en œuvre des expérimentations afin de renforcer les taux de retour à l'emploi (durable et de transition) des structures d'insertion. Les fédérations s'opposent à ces expérimentations pour deux motifs. Le premier est lié à la méthode de travail mobilisée par la DGEFP (les fédérations n'ont pas été consultées par l'administration de l'Emploi) ; le second porte sur le contenu des expérimentations (elles reposent sur la définition politico-administrative de la performance centrée sur le retour à l'emploi, alors que les fédérations demandent à ce que soit pris en compte d'autres critères d'évaluation). D'un autre côté, l'État souhaite entamer un travail de fond afin d'élaborer une « vision partagée » de la performance. Il invite les fédérations à participer activement à ce travail en proposant leurs propres indicateurs. La position à adopter face à ce « double-jeu » de l'État fait l'objet d'un débat : faut-il faire défection, c'est-à-dire refuser la proposition de l'État pour mieux lui signifier l'opposition aux expérimentations ? Faut-il faire preuve de loyalisme en s'engageant à ses côtés dans la définition d'autres indicateurs.

Si l'ensemble des fédérations associatives optent pour la seconde option c'est, pour le dire avec les mots d'un enquêté, parce qu'elles « n'ont pas les moyens de faire la politique de la chaise vide ». Cette expression met en lumière la dissymétrie des pouvoirs et des moyens d'action entre les fédérations associatives et l'État. Quoiqu'elles entreprennent les fédérations savent bien que l'administration mènera les expérimentations, avec ou sans elles. De la même manière, les représentants associatifs ne disposent pas des ressources nécessaires pour refuser

de répondre aux sollicitations de l'État concernant la création de nouveaux indicateurs. D'abord parce qu'il s'agit d'une revendication portée depuis 2006 par les fédérations. Ensuite, et surtout, parce qu'un refus équivaldrait à une prise de distance vis-à-vis de leur rôle d'intermédiaires. Les fédérations tirent leur légitimité de leur capacité à intervenir dans les réformes du secteur, au nom de leurs adhérents. Faire défection les priverait de leur moyen d'action et réduirait leur périmètre d'intervention.

Le second enseignement de cette section renvoie au travail d'élaboration de nouveaux indicateurs. Si l'administration affiche sa volonté de s'appuyer sur les propositions des fédérations associatives, les négociations apparaissent jouées d'avance. En effet, l'administration s'oppose à la mise en œuvre des indicateurs des fédérations en mobilisant des arguments techniques (les indicateurs proposés nécessitent des aménagements trop importants du système informatique), ou en mettant en doute leur objectivité. Dans les deux cas, les arguments de l'administration semblent bien servir de prétexte pour éviter une modification profonde de la typologie des indicateurs existants. Conformément aux principes de la LOLF, l'enjeu pour l'administration est bien de disposer d'un nombre limité d'indicateurs quantitatifs.

Conclusion du chapitre 4

L'instauration d'indicateurs de performance dans l'espace de l'IAE fait l'objet d'un processus de négociation entre les fonctionnaires de la DGEFP et les représentants des structures d'insertion qui s'étend sur près de sept ans. L'étude des différentes séquences qui jalonnent ce processus apporte des réponses à trois questionnements. Le premier est lié aux différentes dimensions du rôle d'intermédiaire joué par les fédérations associatives dans l'espace de l'IAE. Le second renvoie à la question politique de la distribution du pouvoir dans la conception et la mise en œuvre des réformes managériales.

- *Des réformes managériales qui confortent le périmètre d'intervention des fédérations associatives*

Les fédérations se donnent pour mission de défendre les intérêts des structures d'insertion menacés par la procédure d'évaluation par la performance que l'État entend leur imposer. Elles cherchent alors à influencer dans le processus d'élaboration des indicateurs en faisant valoir leur expertise sur les modalités de fonctionnement et les pratiques professionnelles au sein des structures d'insertion. La construction de cette expertise est l'objet d'un processus de division du travail qui implique les membres de la fédération positionnés aux différents échelons de son architecture organisationnelle : les adhérents, les salariés et les bénévoles des antennes régionales et du siège fédéral. Autrement dit, cette expertise repose sur un ensemble de connaissances relatives aux structures d'insertion et aux pratiques d'évaluation des administrations déconcentrées.

D'un autre côté, les fédérations se posent en relais de l'État en inscrivant leur action dans le prolongement des réformes managériales qu'il impulse. En accompagnant leurs adhérents dans la mise en œuvre de ces réformes, les fédérations contribuent à en légitimer les principes gestionnaires : dans les instruments qu'elles produisent, dans les discours que leurs permanents tiennent aux adhérents, l'évaluation de la performance est présentée comme une opportunité pour les structures d'insertion, un facteur de transparence et d'amélioration de leurs pratiques.

La participation aux réformes managériales permet ainsi aux fédérations de diffuser leur expertise à la fois auprès de leurs adhérents et de l'administration et de conserver leur périmètre d'intervention dans l'espace de l'IAE. Mais cette position intermédiaire n'est pas dénuée d'ambiguïté tant l'action des fédérations doit concilier des objectifs *a priori* contradictoires : infléchir les positions de l'État au nom de la défense des spécificités et des valeurs des structures d'insertion tout en légitimant les réformes mises en œuvre.

- *L'influence limitée des acteurs associatifs dans l'élaboration des réformes managériales*

Cependant, la capacité de ces organisations intermédiaires à orienter le contenu des réformes managériales reste bien modeste, malgré leur investissement dans les espaces de négociation aménagés par l'administration (groupe de travail dans le cadre du Grenelle en 2007, de la rédaction sur les « nouvelles modalités de conventionnement » en 2008, ou la conception

de nouveaux indicateurs en 2012). L'intégration des positions associatives aux réformes reste marginale et ne concerne pas les principales revendications des fédérations. L'administration décide seule des caractéristiques centrales de l'évaluation : les indicateurs de performance, les objectifs quantitatifs associés à ces indicateurs, la période laissée aux structures d'insertion pour atteindre les objectifs, les sanctions en cas de non-respect des objectifs, etc.

Ces éléments nuancent les conclusions des travaux qui postulent un désengagement de l'État ou une démocratisation de l'action publique qui passerait par une atténuation des rapports hiérarchiques. Ce chapitre montre que l'on assiste davantage à une reconfiguration des modes de gestion des politiques d'insertion par l'économique (et plus largement des politiques sociales) autour des impératifs de performance. Ce nouvel interventionnisme étatique se manifeste par un contrôle accru sur les opérateurs associatifs chargés de mettre en œuvre les politiques sociales.

L'analyse proposée dans ce chapitre éclaire ainsi les ambivalences propres aux mécanismes participatifs qui caractérisent les réformes de l'action publique contemporaines. Pour les agents de l'administration, l'enrôlement des fédérations associatives apparaît comme la garantie du succès des réformes. Ainsi, les acteurs associatifs « peuvent espérer influencer sur le cours de la négociation, mais en y participant, ils légitiment par avance le résultat, même si celui-ci leur est défavorable » (Bruno & Didier, 2013 : 21). Les réformes managériales de l'insertion par l'économique illustrent bien cette ambivalence : impliquées dans le choix des indicateurs, les fédérations tentent d'influencer les principes posés par l'État sans toutefois y parvenir véritablement.

Chapitre 5

Les experts de l'insertion : chargés de mission et administrateurs à la FNARS

« La FNARS a vécu pendant 40 ans comme une association de bénévoles et a décidé de se professionnaliser en embauchant des salariés, des chargés de mission thématiques. Ca a changé la nature de la FNARS. Et le directeur a réussi à me convaincre de venir. Mon parcours l'intéressait, syndicaliste, pas du tout du social, j'apportais un regard totalement étranger, je viens du monde de l'entreprise. » (Joseph, chargé de mission à la FNARS entre 1991 et 2008.)

« Je pensais que c'était une asso' de gens qui venaient du terrain. Mais c'est quand même plus profil sciences po. Et je me rappelle avoir dit en entretien (*d'embauche*), si vous cherchez un militant je ne suis pas la bonne personne. Et ils m'ont dit « non mais t'inquiète (*rire*) c'est plutôt ton profil qu'on recherche ». Moi j'avais un peu l'image du militant barbu. C'était peut-être le cas au début mais maintenant les gens qui sont ici ont un langage très technocrate. » (Thibaud, chargé de mission à la FNARS en 2012.)

Les propos ci-dessus sont prononcés par deux anciens salariés de la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS). Joseph, le premier, est embauché par la fédération en 1991 comme chargé de mission IAE. Alors âgé d'une quarantaine d'années, il est l'un des premiers salariés de la FNARS. Thibaut, le deuxième enquêté, entre à la fédération en 2012, au poste de chargé de mission évaluation-IAE. Il a alors 27 ans et vient d'obtenir un diplôme de master à sciences po, spécialisé sur les politiques sociales. Ces propos et les profils de leurs auteurs témoignent des transformations de la FNARS, depuis sa naissance en 1956

jusqu'à nos jours. Créée par des directeurs d'établissements sociaux, la FNARS doit son développement à leur engagement bénévole. Le recrutement des premiers salariés au début des années 1990, le renouvellement de leur profil au cours des années 2000, reconfigurent profondément le fonctionnement et l'action de la fédération. Toutefois, serait-on passé, comme Thibaud semble le croire, d'une association de militants, « barbus », dont l'expérience se fonde sur la pratique « du terrain », à une fédération de jeunes diplômés de sciences politiques maniant un langage « technocratique » ? Comment ces salariés provenant d'univers professionnels extérieurs aux politiques sociales - et dont l'embauche serait, selon Joseph, le signe d'une « professionnalisation » de l'organisation – travaillent-ils avec les bénévoles, qui, on le verra, occupent toujours une place importante dans l'organisation ? D'une manière plus générale, quelles sont les causes et les effets des renouvellements des profils des acteurs de la fédération ?

En plaçant au centre de l'analyse les acteurs de la FNARS, ce chapitre complète les précédents qui prennent pour objets les relations entre les fédérations de l'IAE (chapitre 2), entre les fédérations et leurs adhérents (chapitre 3), entre les fédérations et l'État (chapitre 4). Autrement dit, ce chapitre invite à déplacer le regard des processus de construction et de circulation de l'expertise vers les experts eux-mêmes. L'attention portée aux experts, à leurs propriétés sociales et à leur rapport au travail permet d'éclairer d'autres caractéristiques des fédérations associatives en continuité avec celles analysées dans le reste de la thèse. Comme on l'a montré, l'IAE est un espace où des organisations qui occupent les mêmes positions intermédiaires - à l'interface des pouvoirs publics et des structures d'insertion – élaborent des stratégies d'alliance (face à l'État quand il introduit des indicateurs de performance) ou d'opposition (pour avoir la main sur la professionnalisation de leurs adhérents ou pour réformer le secteur). Il n'en reste pas moins qu'en tant qu'acteurs collectifs, ces fédérations sont constituées d'individus dont le chapitre montre qu'ils partagent des propriétés sociales spécifiques et des modes particuliers d'engagement dans le travail. Mettre à jour les propriétés sociales des experts, rendre compte de leurs rapports au travail permet en retour d'éclairer les besoins et les attentes des fédérations.

Pour répondre aux questions posées plus haut, ce chapitre ambitionne de tenir ensemble trois niveaux d'analyse : celui des individus, celui de l'organisation, celui de son environnement socio-institutionnel. En effet, si ce chapitre donne la priorité à l'analyse des individus, celle-ci ne saurait être déconnectée des institutions qui sollicitent leur engagement, qui leur offre un

rôle et un travail concret. Pour comprendre qui sont les experts et pourquoi ils s'engagent dans les activités de la FNARS, il convient donc de s'intéresser aux besoins et aux attentes de celle-ci. De la même manière, l'analyse de ces besoins et de ces attentes institutionnels implique de sortir du cadre étroit de l'organisation, d'éviter l'enfermement monographique afin de voir en quoi ils s'inscrivent dans un contexte plus large lié aux transformations des politiques sociales.

Parce qu'elle combine ces différents niveaux d'analyse, la littérature académique consacrée à l'engagement militant est particulièrement utile pour comprendre qui sont les experts des fédérations associatives en générale, ceux de la FNARS en particulier. Des auteurs (Siméant & Sawicki 2009) définissent le concept d'engagement comme un processus relationnel, inscrit dans la durée, et qui fait se rencontrer, avec plus ou moins de succès, des individus (dotés d'une trajectoire sociale et de ressources particulières) et une organisation qui porte une cause. Autrement dit, l'engagement est un processus qui émerge au croisement d'attentes institutionnelles et d'expériences individuelles. Cette définition de l'engagement place au centre de l'analyse les processus d'ajustement entre d'un côté les besoins d'une organisation - ces derniers étant eux-mêmes liés aux spécificités de l'univers dans lequel cette organisation intervient -, et de l'autre les aspirations et les profils des engagés. Comme l'indique F. Sawicki, l'engagement est « le produit d'une rencontre entre des dispositions et des expériences socialement construites avec un groupe ou une institution » (Sawicki, 2003 : 145). Appréhender l'engagement comme un processus d'ajustement entre des attentes institutionnelles et des aspirations individuelles permet de ne pas accorder la primauté à l'une ou l'autre des parties. En ce sens, F. Sawicki affirme que « le groupe fabrique ses militants autant que l'inverse », que « les associations choisissent leurs membres autant que ces derniers les choisissent » (*idem* : 137).

J'ai décidé de restreindre l'analyse aux experts de la FNARS. Ce choix est lié en partie à des circonstances pratiques : la réalisation de l'observation participante dans cette fédération a rendu plus aisée la réalisation d'entretiens avec des enquêtés devenus d'anciens collègues et, pour certains, des amis. De même, en sollicitant mes anciens collègues, j'ai pu retrouver puis interroger les premiers salariés de la fédération et certains de ses anciens administrateurs bénévoles²⁶¹. Comparer les profils de ces enquêtés avec ceux des membres actuels de la fédération permet d'analyser le renouvellement des experts associatifs et, ce faisant, éclairer

²⁶¹ Cette entreprise qui s'appuie sur l'interconnaissance aurait été plus difficile à réaliser au sein des autres fédérations de l'IAE où je ne connaissais souvent qu'un salarié et aucun administrateur.

l'évolution des besoins de la fédération et de ses stratégies de recrutement. En cela, le chapitre emprunte une perspective diachronique qui éclaire le processus d'institutionnalisation de la FNARS. J'utilise le concept d'institutionnalisation au sens où l'emploie F. Sawicki (2003) pour étudier l'évolution d'une association de défense de l'environnement. Pour l'auteur, l'institutionnalisation désigne deux processus croisés : la reconnaissance de l'association par les pouvoirs publics à travers son enrôlement dans les instances de concertation et de négociation, la spécialisation croissante des tâches réalisées par ses membres.

Bien que centrés sur la FNARS, les résultats présentés dans ce chapitre sont, au moins en partie, généralisables aux autres fédérations de l'IAE étudiées dans la thèse : le CNEI, Chantier école, la COORACE. En effet, ces dernières ont connu un processus d'institutionnalisation comparable. Leur statut associatif les conduit à adopter des principes de fonctionnement identiques. Créées par des dirigeants de structures d'insertion²⁶², ces fédérations se sont progressivement dotées de salariés qui occupent des postes de chargé de mission. Les premiers définissent, au moins en théorie, les principales orientations de la politique de la fédération, les seconds mettent en œuvre ces orientations. La FNARS présente toutefois une spécificité par rapport aux autres fédérations de l'IAE qui découle de son statut de fédération « généraliste ». Ses interventions dépassent le secteur de l'IAE et portent sur l'ensemble des politiques de lutte contre l'exclusion (les politiques sociales européennes, l'hébergement social, l'accès au soin des sans-abri, les politiques migratoires, etc.). La répartition du travail entre les membres de la fédération est liée à cette pluralité de domaines d'intervention. Les chargés de mission et les administrateurs bénévoles prennent en charge une thématique sur laquelle ils développent une expertise spécifique. En conséquence, ce chapitre ne s'intéresse pas uniquement aux experts de l'IAE, mais également à d'autres experts associatifs spécialisés dans un domaine d'intervention de la fédération.

Les deux premières sections de ce chapitre sont consacrées à l'analyse des propriétés sociales et du rapport au travail des deux catégories d'acteurs engagés dans la production de l'expertise de la FNARS. La première section montre que les administrateurs bénévoles forment un groupe socialement homogène. Elle montre également que leur engagement à la FNARS s'inscrit dans le cadre de leur activité professionnelle de dirigeant d'association. Si la FNARS fonctionne comme un lieu de socialisation au métier de directeur d'association, certains

²⁶² Je renvoie le lecteur aux deux premiers chapitres de la thèse, lesquels analysent le développement des différentes fédérations de structures d'insertion par l'économique.

bénévoles intensifient leur engagement dans les activités de la fédération. Cette intensification s'accompagne d'une redéfinition de l'engagement : les administrateurs se font porte-paroles des « exclus ». La deuxième section se penche sur les chargés de mission embauchés par la fédération. Elle montre que le renouvellement de leur profil est lié à la diversification des besoins de la fédération en matière d'expertise. La section prend plus particulièrement comme objet les chargés de mission recrutés depuis les années 2000 et montre que le contenu et l'organisation du travail sont ajustés aux dispositions acquises par ces acteurs au cours de leur socialisation professionnelle initiale (parcours universitaire et stage de fin d'études). La troisième section du chapitre s'intéresse aux processus de répartition du travail entre administrateurs et chargés de mission. En s'appuyant sur plusieurs thématiques traitées par la fédération (l'IAE, les politiques sociales européennes, l'observation sociale, l'hébergement social), la section montre que ces acteurs sont placés en situation d'interdépendance, chaque acteurs ayant besoin des autres pour que son travail soit reconnu des autres membres de la fédération.

I. Les administrateurs bénévoles de la FNARS : directeurs d'associations et entrepreneurs de la cause des « exclus »

Dans un premier temps, cette section montre que le développement de la FNARS est lié aux reconfigurations de ses relations avec les fonctionnaires de l'administration de l'action sociale. Dans un deuxième temps, la section analyse les profils sociaux et les modalités d'engagement de ces administrateurs bénévoles. Elle montre que ces dirigeants d'associations s'engagent dans les antennes régionales de la fédération pour bénéficier de ressources dans l'exercice de leur activité professionnelle, puis poursuivent leur carrière d'administrateur dans ses instances nationales. Á cet échelon, l'engagement vise moins à acquérir des savoir-faire liés à la gestion d'un établissement social, qu'à défendre des valeurs et à endosser un rôle de porte-parole de la cause des « exclus ».

A. Naissance et développement d'un groupement de directeurs d'associations

- *L'alliance défensive des dirigeants de foyers d'hébergement*

Lors de l'édification du système de protection sociale moderne au milieu du 20^{ème} siècle, les « œuvres privées », ancêtres des associations, jouent depuis plusieurs dizaines d'années un rôle central dans la prise en charge des catégories de populations reléguées aux marges de la société (vagabonds, prostituées, personnes handicapées, orphelins, etc.) (Castel, 1995). La bienfaisance privée précède en effet l'assistance publique qui ne se développe qu'au tournant du 20^{ème} siècle à travers les grandes lois²⁶³ qui jettent les bases du système de protection sociale moderne (Renard, 1995, Topalov, 1996). Les transformations des structures politiques et sociales n'auront dès lors de cesse de jouer en défaveur des organisations confessionnelles, en remettant en cause leur monopole d'intervention auprès des « indigents »²⁶⁴. L'intervention de l'État, croissante pendant toute la première partie du 20^{ème} siècle, culmine lors de la mise en place de la Sécurité sociale à partir de 1945. Pour les hauts-fonctionnaires des années 1950, les œuvres privées, « archaïsmes indignes d'une démocratie moderne » (Bec, 1998 : 128, Viguier, 2008), sont vouées à disparaître sous l'effet de l'extension du salariat et de la généralisation des assurances sociales censées éradiquer les phénomènes de pauvreté. D'ici là, l'intervention des associations caritatives doit se réduire à la portion congrue et faire l'objet d'un encadrement par l'État. En 1953, celui-ci réforme les lois d'assistance²⁶⁵.

L'intensification de l'intervention étatique entraîne l'émergence d'enjeux et d'intérêts communs aux associations. En 1956, dix-huit dirigeants de foyers d'hébergement pour sans-

²⁶³ La mise en place de l'assistance publique à partir des années 1880 repose notamment sur la promulgation de trois grandes lois sociales qui constitueront les principaux domaines d'intervention de la Sécurité sociale à partir de 1893 : les lois sur l'assistance médicale gratuite (1893), sur l'assistance aux vieillards et aux infirmes (1905) puis aux familles nombreuses (1913)

²⁶⁴ Analysant les recompositions des interventions en direction des pauvres, Axel Brodiez constatant que « le XIX^e siècle monarchique et impérial n'en a pas moins surtout été celui de la charité privée et des œuvres, dans un contexte d'hégémonie libérale. L'ancrage de la « question sociale » avec la 3^{ème} République laïque change la donne : en quelques années se multiplient les initiatives sociales des municipalités républicaines, ensuite relayées par des mesures étatiques » (Brodiez, 2013 : 11). Pour l'auteure, la laïcisation des secours s'effectue dans un premier temps par le biais des interventions communales.

²⁶⁵ Le décret n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance définit différentes catégories de population éligibles à l'aide sociale ainsi que les formes et les modalités d'admission à cette dernière. Il impose aux œuvres privées une procédure d'agrément délivrée par l'État en contrepartie des financements publics. Cependant, le contrôle de l'État sur les œuvres reste limité, celles-ci continuent de jouir d'une grande liberté dans l'organisation des modes d'accueil, d'hébergement, et dans les processus de sélection et d'admission des populations.

abri et anciens détenus créent la Fédération des Centres d'Hébergement pour Libérés (FCHL)²⁶⁶. Ces foyers sont gérés par les plus anciennes et les plus importantes œuvres confessionnelles : l'Armée du salut, le Secours catholique, Emmaüs, l'Amical du nid, la Société générale pour le patronage des libérés (SGPL)²⁶⁷. Comme dans le cas de l'Union interfédérale des œuvres sanitaires et sociales (UNIOPSS) (Argoud, 1992) créée en 1947, la naissance de la FNARS « doit moins au désir de défendre les droits de plus pauvres qu'à celui d'organiser la résistance des associations caritatives » (Viguié, 2011 : 106) face à l'intrusion de l'État dans un champ d'activité, la philanthropie, dont la gestion leur était auparavant entièrement dévolue. En se regroupant, les directeurs de foyers cherchent à conserver leur autonomie face à la menace d'un contrôle étatique de leurs activités. C'est ce qu'expriment les propos du premier président de la FCHL, lorsqu'il revient sur la création de la fédération en 1956 : « A dire vrai ce qui nous a uni, ce ne fut pas avant tout le désir de comparer nos méthodes d'action sociale, mais une nécessité urgente et presque dramatique en matière financière : faire comprendre aux pouvoirs publics sous quelle forme il convenait de nous aider en nous préservant du pavé de l'ours »²⁶⁸.

- *D'une posture défensive à un « social concerté »*

La création de la direction de l'action sociale (DAS) en 1970, administration centrale rattachée au ministère de la Santé, permet à la fédération de se développer. René Lenoir, ancien inspecteur des finances, prend la tête de l'administration et s'entoure d'une génération de jeunes hauts-fonctionnaires récemment sortis de l'École Nationale d'Administration²⁶⁹. Cette nouvelle élite administrative réforme en profondeur le secteur de l'aide sociale. Elle met en place une politique d'évaluation des besoins et de planification des équipements sociaux et élargit les catégories de populations éligibles à l'aide sociale à l'hébergement. Auparavant limitée aux « vagabonds », aux « mendiants », aux « sortants de prison » et aux « prostituées », cette dernière s'ouvre à l'ensemble des individus « dont les ressources sont insuffisantes, qui

²⁶⁶ En 1963, la FCHL prend le nom de Fédération nationale des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, puis en 1976 celui de fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale. En 1999, la fédération adoptera son nom actuel de fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

²⁶⁷ La SGPL est fondée en 1872 par Jules de Lamarque, chef de bureau au ministère de l'Intérieur. À la fin du 19^{ème} siècle la SGPL gère deux « foyers-ateliers » qui hébergent et mettent au travail d'anciens détenus des prisons parisiennes. En 1967, la SGPL devient l'association Aurore.

²⁶⁸ Ces propos sont tenus par Pierre Bap, le directeur général salarié de la SGPL qui prend la présidence de la FNARS à sa création. Les propos sont rapportés dans le document *La FNARS, 36 ans d'histoire*, rédigé par G. Hardy, président de la fédération dans les années 1980 (Hardy, 1994).

²⁶⁹ Pour une analyse détaillée de cette nouvelle élite administrative à la DAS, mais également au service des affaires sociales du Plan, le lecteur pourra consulter la thèse de G. Lafargue (2001), et plus spécifiquement le chapitre 4, ainsi que l'ouvrage *Valeur des services sociaux collectifs*, de F. Fourquet et N. Murard (1992).

éprouvent des difficultés pour mener ou reprendre une vie normale et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique et le cas échéant, d'une action éducative temporaire »²⁷⁰. Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) gérés par les associations deviennent la clé de voûte de cette nouvelle politique. Leurs missions sont élargies : à l'hébergement s'ajoutent une action socio-éducative, une aide administrative, et des interventions visant la (ré)insertion professionnelle des hébergés (Pelège, 2004). Cette politique profite aux associations. Le nombre de places d'hébergement qu'elles gèrent passe de 20 000 en 1970 à 35 000 en 1985 (Charrier, 1985).

Pour mener à bien son entreprise de modernisation des politiques d'aide sociale, l'élite administrative de la DAS s'appuie sur les représentants des associations. La défiance et les rapports de force des années 1950 et 1960 laissent progressivement place à un « social concerté » (Tachon, 1985, Argoud, 1992) où le secteur associatif et l'État sont placés en situation d'interdépendance. Au cours des années 1970 et 1980, les relations entre la FNARS et les dirigeants politiques et administratifs s'intensifient. Les « journées d'études nationales » organisées par la FNARS sont l'occasion pour les responsables politiques et administratifs d'afficher leur soutien à la fédération et à ses adhérents²⁷¹. La mise en perspective des textes réglementaires, des rapports administratifs²⁷² et de la littérature produite par les membres de la FNARS²⁷³ montre bien la proximité idéologique entre les acteurs de la fédération et ceux de la DAS qui partagent une même vision des politiques d'action sociale. Ils affichent leur volonté de (re)définir, par un travail commun, les pratiques d'intervention auprès des « inadaptés sociaux adultes » autour d'une relation « socio-éducative », d'ouvrir les centres d'hébergement sur leur environnement, de rationaliser leur gestion par l'introduction de normes comptables et budgétaires, etc. Ils mobilisent les mêmes notions : « inadaptation/réadaptation sociale »²⁷⁴, « handicap social », « action sociale globale », etc.

²⁷⁰ La loi du 19 novembre 1974 puis le décret du 15 janvier 1976 ouvrent l'aide sociale à l'ensemble des « handicapés sociaux ».

²⁷¹ En 1977, René Lenoir, le secrétaire d'État à l'Action sociale intervient aux Journées de Lille. L'année suivante, à Nancy, Jean-Louis Bianco, sous-directeur de la DAS, salue l'action menée par la fédération qui est « d'une importance décisive pour la dignité, l'épanouissement et l'autonomie des personnes, des groupes et des familles ».

²⁷² Voir par exemple Lenoir (1974) et Bloch-Lainé (1967).

²⁷³ À partir de 1979, la fédération publie *Lir*, sa propre revue trimestrielle. J'ai consulté l'ensemble des numéros de la revue et constaté une convergence des discours et des notions des uns et des autres.

²⁷⁴ Comme P. Pelège, on peut appréhender la signification de la notion de « réadaptation sociale » en mobilisant le modèle foucauldien de la pensée médicale, celle-ci étant « une façon de percevoir les choses qui s'organise autour de la norme, c'est-à-dire qui essaie de partager ce qui est normal de ce qui est anormal (...) ; elle cherche aussi à se donner les moyens de correction, des moyens de transformation de l'individu » (Pelège, 2004 : 52).

- *Des reconfigurations organisationnelles qui renforcent la capacité d'action de la fédération*

Les réformes de la politique d'hébergement social au cours des années 1970-1980 amènent la FNARS à faire évoluer son organisation. Pour ses dirigeants, il s'agit d'investir les multiples instances de concertation et de pilotage instaurées par l'administration aux échelons locaux. En 1979, un premier système de délégation territoriale est mis en place. Le territoire national est découpé en huit zones géographiques avec, à leur tête, des directeurs d'associations adhérentes implantées sur le territoire et élus par et parmi les membres du conseil d'administration de la fédération. Ces « délégués inter-régionaux » représentent les adhérents dans les instances de concertation comme les commissions régionales des institutions sociales et médico-sociales (CRISMS)²⁷⁵ ; ils apportent un soutien technique aux associations adhérentes dans la gestion.

La fédération a à nouveau modifié son organisation en 1985. Ses nouveaux statuts prévoient la création d'une association à dimension nationale et de vingt-deux associations régionales qui disposent chacune d'un conseil d'administration de dix à quinze membres élus par et parmi les adhérents de la région. Ce réagencement permet de systématiser la présence de la fédération au sein des espaces de concertation instaurés par les pouvoirs publics²⁷⁶. D'un autre côté, les directeurs d'associations adhérentes échangent des informations techniques et construisent une expertise collective dans les commissions nationales²⁷⁷ et régionales. Les

²⁷⁵ Instauré en 1974, les CRISMS sont placées sous l'autorité du préfet. Leurs participants (représentants des collectivités locales et organismes de sécurité sociale, représentants associatifs) délivrent un avis sur les demandes de création, d'extension ou de transformation des établissements sociaux et médico-sociaux par les associations.

²⁷⁶ En 1983 le conseil administration de la fédération affiche comme priorité le fait « d'être présent aux différents niveaux où se préparent et où se prennent les décisions, présence constructive et critique (ministères, régions, départements, commissions HLM ...) ».

Les espaces de concertation où siègent les bénévoles de la fédération sont de plus en plus nombreux : commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) à partir de 1975, commissions régionales pour la formation des animateurs (CORFEA) en 1981, les commissions d'attribution des fonds d'aide au logement et de garantie (FARG) à partir de 1982, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les comités départementaux d'insertion par l'activité économique (CDIAE) à partir de 1991, etc.

²⁷⁷ En 1979, les six « commissions nationales » comptent chacune une quinzaine de membres Au sein de la « commission pédagogique », il est question de la relation socio-éducative auprès des « handicapés sociaux adultes » et de la doctrine de la fédération en matière de pédagogie. La commission « développement régional » réunit les dirigeants des associations régionales qui échangent des informations sur les situations locales, sur la possibilité de dupliquer un dispositif ou un projet spécifique d'une région à une autre, etc. La « commission administrative et technique financière » est chargée de produire et de réviser les documents qui réglementent le fonctionnement de la fédération (règlement intérieur, statuts, etc.) de suivre les adhésions et d'élaborer les documents budgétaires.

commissions rendent compte de leurs travaux aux instances dirigeantes (bureau ou conseil d'administration) qui peuvent leur attribuer des missions spécifiques (réalisation d'une étude en lien avec la thématique traitée par la commission, etc.).

De même, des journées d'études sont organisées au niveau régional. Les directeurs d'associations adhérentes y débattent d'une thématique liée à l'actualité politique (« la décentralisation » en 1983 en Aquitaine) ou d'un aspect de leur métier (« le rôle du directeur » en 1979 à Rennes). En investissant les instances de concertation instaurées aux différents échelons territoriaux et en se dotant d'espaces internes où ses membres échangent des informations, produisent une expertise et construisent ses positions, la fédération assoit progressivement sa position d'intermédiaire dans l'espace de production des politiques d'hébergement social, entre les associations gestionnaires d'établissements et les pouvoirs publics.

Les statuts adoptés en 1985 définissent un nouveau mode de fonctionnement de la fédération. Les associations qui adhèrent à la fédération paient une cotisation annuelle²⁷⁸. Le statut de membre de la fédération se traduit par une double adhésion : à l'association nationale et à l'association régionale. Les associations adhérentes sont représentées par leur directeur salarié ou leur président. Ces derniers participent à l'assemblée générale annuelle de leur association régionale et à celle de l'association nationale et élisent les administrateurs. Cette nouvelle architecture organisationnelle multiplie les mandats et renforce la division du travail de représentation. Le nombre d'administrateurs passe d'une quarantaine au début des années 1980, à près de 350 au début des années 2000. La fédération offre ainsi aux adhérents un espace hiérarchisé de positions d'administrateurs, réparti entre de multiples espaces aux fonctions complémentaires (espace de débats pour les commissions et de décision pour les bureaux et conseil d'administration).

²⁷⁸ La cotisation comporte une part forfaitaire calculée en fonction du nombre de salariés de l'association (si l'association compte un nombre de salariés égal ou inférieur à 5 la part forfaitaire est de 250 € ; entre de 6 à 100 salariés elle est 350 € ; entre 101 et 200 salariés de 500 € et si l'association compte plus de 200 salariés la part forfaitaire est 750 €) et une part variable qui correspond à un pourcentage des financements publics perçus par chaque établissement ou service géré par l'association (un établissement ou un service exerçant une activité spécifique disposant d'un budget propre).

B. Un engagement militant qui prolonge l'activité professionnelle ?

- *Porter la parole des « associations » et des « exclus »*

Lors de l'enquête de terrain en 2012, les membres du conseil d'administration fédéral de la FNARS forment un groupe socialement homogène. Ces acteurs sont principalement des hommes (dix femmes pour quarante hommes), plutôt âgés (entre cinquante et soixante-cinq ans). Les deux tiers d'entre eux (39 individus sur cinquante) obtiennent un diplôme d'éducateur spécialisé entre la fin des années 1960 et le milieu des années 1980 et débute leur carrière professionnelle dans un centre d'hébergement géré par une association. Après une quinzaine d'années, ils deviennent chef de service puis directeur d'association. C'est lorsqu'ils accèdent aux fonctions de directeur, vers la fin de leur carrière professionnelle, qu'ils s'impliquent comme bénévoles dans les activités de la fédération.

Cette homogénéité sociale est le produit de l'histoire de la fédération créée par des directeurs de foyer d'hébergement et s'est perpétuée pendant plus de cinquante ans grâce à ses statuts²⁷⁹. Comment les administrateurs fédéraux articulent-ils leur emploi salarié de directeur d'association avec leur engagement bénévole au sein de la fédération? Quelles significations attribuent-ils à ces deux activités ?

L'analyse des entretiens effectués auprès d'administrateurs fédéraux fait émerger une représentation commune de l'engagement à la FNARS. Celui-ci est conçu comme une activité de porte-parole et de défenseur des spécificités du travail social et des « exclus ». Dans les propos des enquêtés, la différenciation entre les activités d'administrateur et celle de dirigeant associatif revient comme un leitmotiv. À l'instar de Marcel, ancien éducateur spécialisé devenu à la fin des années 1990 directeur général d'une association gestionnaire de centres d'hébergement et de structures d'IAE dans l'est de la France. Il est membre du conseil d'administration fédéral depuis le début des années 2000 et préside l'association régionale FNARS-Lorraine.

²⁷⁹ Le conseil d'administration fédéral se compose de trois collèges : le collège des administrateurs salariés (12 sièges) est réservé à des directeurs salariés d'associations adhérentes ; le collège des présidents d'associations FNARS régionale (22 sièges), ces derniers étant également, sauf exception, des dirigeants salariés d'associations adhérentes ; le collège d'administrateurs bénévoles (18 sièges) qui regroupe des présidents (bénévoles) d'associations adhérentes. Parmi eux, on trouve d'anciens directeurs d'associations aujourd'hui à la retraite.

Il affirme qu'en tant que directeur d'association, une partie de ses tâches rejoignent celles « d'un dirigeant de n'importe quelle boîte (...), la gestion des ressources humaines, l'administratif, les relations avec les partenaires, la gestion quotidienne d'une structure »²⁸⁰. En revanche, son travail à la FNARS nécessite de « prendre de la hauteur », de « sortir de la cuisine de (sa) structure » (...) pour « porter des propositions politiques », « améliorer les politiques d'insertion » et défendre les associations qui les mettent en œuvre. L'homme s'implique dans les travaux de la commission nationale consacrée aux thématiques de l'emploi et de l'IAE.

En tant que président de l'association régionale FNARS-Lorraine, il représente la fédération et défend ses positions. Ainsi, lorsqu'en 2011, l'État baisse ses crédits en direction des centres d'hébergement lorrains, il intervient dans les médias régionaux pour dénoncer « un réel risque de mortalité des structures » d'hébergement²⁸¹, il organise une « flash-mob » avec d'autres acteurs associatifs, il effectue un travail d'influence auprès des parlementaires et rencontre le préfet de région. Des activités pour lesquelles il « pose (s)a casquette de directeur (et) met (s)a casquette FNARS », « parle au nom de tous les CHRS » de la région, et non plus « pour sa pomme », c'est-à-dire en tant que directeur d'une association particulière.

Philippe, un second administrateur dont j'ai analysé les propos dans les deux premiers chapitres de cette thèse, défend des idées semblables. Il débute sa carrière comme éducateur spécialisé dans les années 1970, puis devient au début des années 2000 directeur général d'une association d'Ile de France qui gère des centres d'hébergement, des structures d'IAE et compte plus de 1000 salariés. Dans les années 1990, il préside l'association FNARS Ile-de-France puis enchaîne les mandats au niveau fédéral : membre du conseil d'administration, secrétaire-adjoint du bureau, trésorier.

Comme l'enquête précédent, Philippe associe son travail de directeur d'association à des compétences comparables à celles mises en œuvre pour diriger une organisation : il s'agit de savoir « faire tourner une boutique qui compte un petit millier de salariés », de « faire en sorte qu'une boîte dure »²⁸². Il illustre son propos par une négociation qu'il a menée avec un opérateur de téléphonie mobile afin de bénéficier d'un tarif avantageux pour équiper les cadres de l'association qu'il dirige. Philippe parvient à « diminuer la facture de moitié, en faisant un appel d'offre entre les opérateurs ». Il ajoute : « c'est ça aussi la gestion de demain ».

²⁸⁰ Entretien réalisé le 8 novembre 2012.

²⁸¹ Voir l'article intitulé « La réinsertion lorraine au bord de l'asphyxie », *Le Républicain Lorrain*, 17/05/2011.

²⁸² Entretien réalisé le 5 novembre 2012.

Philippe indique cependant que « savoir gérer (*une association*) n'est pas l'essentiel » et il préfère valoriser son engagement à la FNARS, l'importance des « messages » qu'il vise à « faire passer » : la promotion des « valeurs associatives », la défense du « cœur de métier de la lutte contre les exclusions, le « boulot d'éducateur », « le travail social », l'« accompagnement global des personnes », leur « insertion durable par l'emploi et le logement ». L'homme préside la commission thématique emploi-IAE et joue un rôle central dans l'élaboration des positions de la fédération sur ces thématiques. Il développe notamment l'idée de « firme sociale », une nouvelle structure d'insertion qui se substituerait au « trop plein de dispositifs » existants et n'exclurait pas les chômeurs les plus « éloignés de l'emploi ». L'idée plait aux autres dirigeants de la fédération et est adoptée comme position officielle de la fédération. La mise en place de la « firme sociale » devient l'une des principales propositions du programme de la fédération élaboré lors des élections présidentielles de 2012.

L'influence de l'enquêté au sein de la fédération se manifeste également dans sa capacité à imposer ses positions individuelles au groupe, à transformer ses opinions en position collective. Ainsi, en 2010, Philippe s'oppose au nom de la FNARS à la mise en place d'une convention collective spécifique aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Le sujet fait pourtant débat au sein de la fédération et certains de ses dirigeants sont favorables à la convention. Le poids de Philippe au sein de la FNARS se mesure également à ses publications régulières dans les médias²⁸³, au fait qu'il représente la fédération lors des principaux événements concernant les politiques d'insertion comme le grenelle de l'insertion.

Dans les entretiens, l'emploi de directeur d'association est assimilé à un rôle de gestionnaire d'une institution, de manager, alors que l'engagement bénévole à la FNARS se rapproche d'une activité militante. Le passage de l'un à l'autre implique un changement de posture qui transforme les directeurs en porte-paroles : « quand je mets ma casquette FNARS, je représente les associations sur un territoire. Et les retombées elles sont pour toutes les associations » rappelle le premier enquêté. À travers ces propos s'opère le « mystère du ministère », cet acte de magie sociale dont parle P. Bourdieu (Bourdieu, 1987) dans ses travaux sur la délégation. Les enquêtés mettent en avant leur qualité de mandataire, leur habilitation à parler au nom du groupe professionnel et ainsi à le représenter. Cette qualité de mandataire implique un arrachement au local, à son établissement, et une montée en généralité.

²⁸³ Dans le quotidien *Le Monde* du 13 septembre 2007, dans le magazine *Actualité sociale Hebdomadaire* du 5 mars 2010, dans l'hebdomadaire *Formation Directions* du 4 mai 2011, etc.

Dans les discours des dirigeants de la FNARS, la défense de l'accompagnement social est systématiquement assimilée à celle des « exclus », « des plus fragiles dans notre société », qui est elle-même liée à l'amélioration de la société dans son ensemble. Autrement dit, défendre les associations (leurs principes et leurs moyens d'action), c'est préserver le « lien social » avec les « exclus » et, *in fine*, « la cohésion sociale » (des expressions souvent employées en entretien par les enquêtés pour désigner les objectifs de la fédération).

Les administrateurs mettent ainsi en perspective leur action militante en la positionnant au centre d'enjeux macro sociaux²⁸⁴. Ils ont la conviction profonde que leur action à la FNARS contribue à améliorer la société dans son ensemble, en évitant qu'elle se fragmente sous l'effet des processus d'exclusion. Cette représentation constitue la clé de voûte des discours doctrinaires produits par la fédération. Elus par leurs pairs pour représenter les associations de solidarité, les administrateurs amplifient leur rôle de représentant en étendant le groupe des représentés : il ne s'agit pas seulement de défendre les associations mais également les « exclus », ceux dont les difficultés sont telles qu'ils ne peuvent se représenter eux-mêmes.

Ce mécanisme d'auto-habilitation qui consiste à s'attribuer le droit de parler pour les « associations » et à travers elles, pour les « exclus » se manifeste de manière remarquable dans les professions de foi des candidats aux fonctions d'administrateur fédéral²⁸⁵. Dans ces documents, où les candidats « se présentent pour représenter » (Déloye, 1999), la profession de directeur d'association est rarement mentionnée (trois professions de foi sur treize). Pour expliquer leurs motivations à s'engager à la FNARS, les enquêtés dressent d'eux-mêmes un portrait de militant (le terme apparaît dans deux professions de foi sur trois : « je milite au sein du réseau FNARS depuis 1991 », « je souhaite continuer à militer au sein de la fédération », « mon engagement de professionnel militant de l'Action sociale », « l'état d'esprit militant de la FNARS », etc.). Si ce militantisme est présenté comme consistant à défendre les associations, à préserver leur

²⁸⁴ C'est par une mise en perspective de l'engagement qui repose sur le même raisonnement que Laurence Parisot affirme qu'à travers son investissement dans le syndicalisme patronal, elle « milite pour la France » (Offerlé, 2015 : 95). De même, « les représentants patronaux n'entendent pas représenter les intérêts des chefs d'entreprise mais ceux des entreprises voire de l'Entreprise, socle incontournable d'une économie libre, d'une économie tout court, « seule productrice de richesse » ». Il s'agit « d'aller au-delà de sa profession » (*idem* : 93).

²⁸⁵ J'ai étudié les professions de foi de treize candidats lors du renouvellement partiel du conseil d'administration fédéral de juin 2012. Dans les professions de foi, les candidats reviennent sur leur parcours professionnel, les mandats qu'ils ont occupés à la FNARS et exposent leurs motivations à se (re)présenter comme administrateur fédéral. Sur les treize candidatures étudiées, neuf provenaient d'individus ayant suivi la carrière professionnelle mise en lumière dans la partie précédente (éducateur spécialisé, chef de service, directeur dans une association gestionnaire de centres d'hébergement).

autonomie vis-à-vis de la logique gestionnaire de l'État²⁸⁶, cet objectif est systématiquement associé à celui d'« être au plus près de ceux qui subissent les exclusions » afin de « porter la cause des exclus », de « défendre les plus fragiles dans notre société », d'être le « porte-voix des plus démunis ».

En entretien, certains administrateurs mettent l'accent sur les effets de leur militantisme à la FNARS. À l'instar de Jean (cf. chapitre 1 et 2), présent à la fédération pendant près de 20 ans et qui décrit son rôle comme celui d'un « porteur d'innovation ». Il indique que son action a permis « d'essaimer » (c'est-à-dire de dupliquer) sur le territoire français un dispositif innovant (une activité de maraîchage biologique en chantier d'insertion). De même, Agnès, directrice de centre d'hébergement et administratrice fédérale entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990, insiste sur sa contribution à l'amélioration des conditions d'hébergement social. L'activité de lobbying auprès des responsables politiques permet de transformer des « innovations intéressantes » en dispositifs pérennes. Les propos ci-dessous montrent bien cette croyance dans le pouvoir de transformation de l'action militante lorsque celle-ci s'exerce auprès des responsables politiques et au sein des espaces de pouvoir :

« On a vécu des choses merveilleuses. (...). On a créé les fonds d'aide de relogement et de garantie, les FARG, qui sont à l'origine des fonds de solidarité au logement. Ce qui permet d'avoir la caution. Et après on a créé les fonds d'aide aux impayés de loyer. Et pareil, on est allé voir la ministre du Logement et ils nous ont pris l'idée pour la loi Besson, de créer en fait les fonds de solidarité logement. À chaque fois qu'une innovation était intéressante on essayait de rencontrer le ministre qui était chargé de ce thème. (...) On a l'impression d'être dans la machine, où ça se décide. On va voir un ministre, on négocie, je suis allée voir les ministres du Logement, des affaires sociales, de l'intérieur, notamment au moment où Sarko a enlevé la partie accompagnement des étrangers de l'action sociale, on s'est battu. » (Agnès, directrice de centre d'hébergement social puis administratrice à la FNARS entretien réalisé le 17 mars 2013.)

²⁸⁶Un candidat indique ainsi que « le travail social doit rester un outil de transformation sociale et que les associations ne sont pas des opérateurs de l'État ». Pour un autre, il s'agit d'être « force de proposition » afin que les « contraintes budgétaires (*ne soient*) pas synonymes de sacrifice d'une intervention sociale. Un troisième affirme que dans un contexte où « les politiques publiques souffrent de difficultés de financement (...), l'accompagnement des personnes (*doit être*) défendu ».

Ces éléments d'analyse éclairent la question de l'articulation entre le métier de directeur d'association et l'engagement bénévole dans une fédération. S'investir à la FNARS n'équivaut pas à diriger une association. Les savoir-faire supposés par ces deux rôles se différencient, même s'ils peuvent se compléter. Être un bon représentant associatif n'implique pas nécessairement d'être un bon dirigeant associatif. Alors que le métier renvoie à la capacité à « gérer une boutique », c'est-à-dire à mobiliser des compétences gestionnaires et d'encadrement, l'engagement bénévole vise à défendre des valeurs, à représenter les associations et, par extension, les « exclus ». Si, dans le premier cas, il s'agit de gérer le réel, dans le second, l'objectif est de le transformer. De même, si un dirigeant associatif peut parler au nom de son association, à l'inverse un administrateur de la FNARS emploie le « nous » et parle pour le groupe des associations.

L'accent porté sur des principes et des valeurs du travail social témoigne de l'image que les administrateurs veulent se donner de leur rôle à la FNARS : des anciens travailleurs sociaux, devenus des entrepreneurs de la cause des « exclus », qui prennent position pour les défendre auprès des pouvoirs publics et dans l'espace médiatique. Cette représentation de l'engagement à la FNARS s'explique par une socialisation et une trajectoire professionnelle commune mais également des expériences proches. L'engagement s'ancre dans une histoire collective, celle de la fédération, et plus généralement celle des politiques en direction des « exclus ». Cette représentation de l'engagement comme un moyen de défendre le travail social et les principes d'action qui le sous-tendent, fait écho à la notion de « logique de métier » mobilisée par H. Chéronnet et C. Gadéa (2009) pour rendre compte de l'identité professionnelle des travailleurs sociaux devenus directeurs d'association²⁸⁷. Pour les deux auteurs, la culture professionnelle de ces dirigeants formés par et sur le « terrain », au contact prolongé avec les populations accueillies dans les établissements sociaux, se caractérise par un attachement à « l'ethos professionnel du travail social », malgré l'évolution professionnelle vers des fonctions de cadre. Dans le cadre de l'engagement à la FNARS, l'activité professionnelle est mise à

²⁸⁷ Pour H. Chéronnet (2006), ces trajectoires professionnelles ascendantes sont typiques du secteur de l'action sociale, et plus particulièrement de l'éducation spécialisée, entre les années 1970 et 2000. L'accès à des positions de cadre correspond davantage à une « prise de responsabilités à l'intérieur de la mission d'éducation et d'assistance aux démunis dont se sentent investis les travailleurs sociaux » qu'à « l'exercice de fonctions hiérarchiques ou d'expertise articulées à une place donnée dans l'organigramme, telles que peuvent les concevoir les cadres d'entreprise » (Chéronnet, 2006 : 117). Autrement dit, « plus que les connaissances et compétences, c'est l'implication personnelle et la réalisation d'une « vocation » (...) d'une « mission d'éducation et d'assistance aux démunis qui structureraient l'identité d'un tel type de « cadre », aux antipodes du « manager » contemporain » (*idem*).

distance. Elle laisse place à l'expression de cette « logique de métier » qui permet aux enquêtés de renouer avec le travail social, non pas sur le plan de la pratique, mais en des termes politiques et sur un registre militant.

L'usage systématique du registre militant, l'accent porté aux valeurs comme motif principal de l'engagement s'expliquent par les positions occupées par les enquêtés dans l'organisation. Comme Michel Offerlé (2015) l'observe à propos du militantisme patronal, plus on monte dans la hiérarchie des responsabilités (niveau interprofessionnel, interfédéral et national) plus l'explicitation forte des intérêts personnels semble atténuée, et à l'inverse, plus l'engagement est considéré comme désintéressé, militant et politique. L'engagement des militants du niveau fédéral de la FNARS suit cette logique. À l'échelon fédéral, l'expression d'intérêts plus personnels, moins désintéressés n'a pas sa place dans les discours des militants. Représenter les « exclus » implique un éloignement vis-à-vis du local et du quotidien professionnel et la capacité à monter en généralité, à construire une vision d'ensemble des politiques sociales. En analysant la carrière d'un militant, la partie suivante éclaire sous un angle nouveau la question de l'engagement des administrateurs fédéraux. Elle montre que l'entrée dans la FNARS est, dans un premier temps, étroitement liée à l'activité de dirigeant associatif.

C. De l'échelon régional au niveau fédéral : l'analyse de la carrière d'administrateur de François

- *Carrière bénévole et réinvestissement des compétences professionnelles*

Cette partie retrace la carrière de François au sein de la FNARS. La notion de carrière est employée comme un outil conceptuel pour rendre compte de la dimension processuelle de l'engagement des administrateurs à la FNARS (Fillieule, 2001). Elle comporte une dimension objective, qui renvoie aux statuts et aux positions occupées successivement par les militants, et une dimension subjective qui correspond aux manières dont ces militants redéfinissent leur rôle et leur trajectoire sociale en fonction de leur circulation entre ces positions (Hughes, 1996).

La carrière de François met en lumière plusieurs particularités du fonctionnement de la FNARS. Elle montre que la carrière d'administrateur débute à l'échelon local et se poursuit au niveau fédéral. Au cours de ce parcours ascendant, l'engagement des administrateurs s'intensifie. La carrière de François permet également d'observer les conditions et les effets des passages entre les différentes positions, de voir comment les administrateurs passent d'un mandat à un autre, réinvestissent leurs compétences et s'adaptent aux exigences de leur nouveau poste. À travers la carrière de François, il s'agit également d'éclairer les dynamiques de division et de spécialisation du travail militant à la FNARS.

François a grandi dans un milieu bourgeois et catholique. Il entame des études de philosophie, passe deux ans au séminaire et renonce finalement à la prêtrise. Il s'oriente alors vers des études de psychologie. Parallèlement à ses études il s'engage bénévolement dans les associations catholiques de sa paroisse en organisant des séjours de vacances pour des jeunes délinquants. Diplômé d'une maîtrise de psychologie, il entre en 1972 chez Philips, une grande entreprise produisant de l'électroménager. Son travail au service des ressources humaines de plusieurs usines du groupe consiste à mettre en place les plans de licenciement et de reconversion professionnelle (mise en place des plans de formation, négociations avec les syndicats de salariés, etc.) dans un contexte où le groupe diminue drastiquement ses effectifs ouvriers. Il acquiert alors une bonne connaissance des politiques d'emploi et de formation professionnelle et de solides compétences en matière de négociation.

Au début des années 2000, François est embauché au Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) d'Eure-et-Loir comme délégué départemental. Pendant six ans, il gère une petite équipe de salariés. En 2003, il est licencié du MEDEF pour motif économique. À plus de 55 ans, il sait que ses chances de retrouver un emploi sont minces. Il accepte la proposition d'une de ses anciennes collègues de s'engager bénévolement dans l'association présidée par son mari. François entre au conseil d'administration du foyer d'accueil Chatrain (AFAC) qui gère un centre d'hébergement et deux ateliers et chantiers d'insertion (ACI), un atelier de menuiserie et un autre de bâtiment de second œuvre, qui mettent au travail une vingtaine d'hébergés en leur faisant réaliser les travaux d'entretien du centre.

Au sein de l'AFAC, François s'implique dans la gestion des ACI. En entretien, il explique cet intérêt pour les structures d'insertion par l'économie par ses expériences professionnelles antérieures. La gestion des deux ACI lui permet de réinvestir certaines compétences et connaissances acquises au cours de la carrière professionnelle : ses dispositions

en matière de gestion de la main d'œuvre, d'aménagement des espaces de production, sa connaissance du fonctionnement des politiques d'emploi et de formation, de la législation sur le travail. Il précise d'ailleurs que les personnes mises au travail dans les chantiers d'insertion de l'AFAC « rencontrent les mêmes difficultés » que les ouvriers des usines qu'il a côtoyés : alcoolisme, absence de formation, voire « analphabétisme ». Pour François qui a effectué sa carrière dans un grand groupe industriel, les chantiers d'insertion de l'AFAC ont un caractère « occupationnel ». La production n'y est pas « valorisée monétairement » et ils ne permettent pas aux travailleurs de « sortir de la merde », ni d'accéder à « l'emploi et la formation ». L'action de l'enquête consiste alors à rapprocher le fonctionnement des ACI de celui d'une petite entreprise :

« On part d'une situation où il y a des gens hébergés, on leur disait on va vous donner une activité, on va vous occuper. L'atelier faisait le boulot pour le foyer. Si on veut les sortir vers l'emploi et la formation il faut qu'on ait un vrai support d'activité. (...) Petit à petit on a eu des gens qui nous ont été donnés par Pôle emploi. On a changé d'interlocuteur et de manière de travailler. (...) Le virage que j'ai initié c'était un peu difficile culturellement. Ce n'est pas évident vis-à-vis des gens qui sont sur place, les salariés de l'association, il faut leur dire maintenant vous allez chercher des clients, vous arrêtez de prendre des prestations qui sont gratuites. Donc c'est quoi le prix du marché ? Il faut se battre pour avoir un vrai prix de vente des prestations. Enfin, c'est une négociation mais je sais le faire. Les clients c'est des cages d'escalier, pour les HLM, des petites communes que je suis allé démarcher. Et des particuliers. Et là je me suis battu contre l'administration qui dit vous êtes ACI vous ne pouvez pas y aller. Moi j'ai dit j'irai parce que j'ai besoin d'y aller. Et j'utilise mon réseau pour trouver des particuliers. » (Entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

François structure, développe et diversifie la production des ACI. Il démarché de nouveaux clients (élus des collectivités locales, particuliers, bailleurs sociaux). Il ouvre le recrutement à d'autres chômeurs que les personnes hébergées. Il met en place des formations courtes et des partenariats avec des entreprises locales. Il crée un troisième chantier d'entretien d'espaces verts. Entre 2005 et 2012, le chiffre d'affaire cumulé des ACI passe de 5000 à 180 000 euros. Ce travail lui vaut d'être sollicité pour devenir vice-président de l'AFAC, chargé des relations entre l'association et ses financeurs publics :

« Le président a dit, ce serait bien que tu sois vice-président. De par ton profil, si tu dois aller discuter avec le maire, avec la préfecture, tu sais faire. J'ai dit ok. (...) Avec l'État la négociation, c'était ce que je faisais avant avec les syndicats à Philips, il faut chercher les infos, bien connaître la politique et pouvoir répondre aux sollicitations, tout ça je connais. » (Entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

François développe l'activité des ACI en s'appuyant sur des savoir-faire acquis au cours de ses activités professionnelles. Il se rapproche également d'autres dirigeants associatifs afin de récolter des informations utiles à son activité. Avec d'autres dirigeants d'ACI, il crée une association, le « groupement des ateliers et chantiers d'insertion d'Eure-et-Loir » (« comme j'avais un peu d'expérience juridique, j'ai écrit les statuts ») dont il prend la présidence. En s'appuyant sur son capital social (« je connaissais bien le directeur du travail en tant que MEDEF »), il parvient à siéger au conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), l'instance locale où se négocient et se répartissent les financements de l'État pour les structures d'insertion. Au nom du groupement des ACI, il émet des avis sur les dossiers de création de nouvelles structures d'insertion, sur les demandes de financements complémentaires effectuées dans le cadre du fonds départemental d'insertion, etc. Dans le même temps, pour « rompre l'isolement » et résoudre les problèmes auxquels il est confronté dans son rôle de dirigeant d'association, François intègre les commissions régionale et nationale de la FNARS sur la thématique de l'IAE où il échange des informations avec d'autres directeurs d'associations et lit les documents produits par la fédération :

« La logique c'était de me dire : « je suis dans une structure avec des ACI, il faut que je puisse alimenter ma réflexion pour ne pas être seul devant ce merdier incompréhensible ». Et donc je vais à la commission IAE régionale de la FNARS, je rencontre les autres ACI. Et je vais à la commission nationale FNARS, pour m'informer. (...) Je suis allé voir sur le site internet (*de la FNARS*), j'ai lu, j'ai rencontré des gens, j'ai participé à des trucs à la FNARS nationale, je suis rentré dans la commission nationale IAE pour m'informer. J'ai rencontré X et Y (deux directeurs d'associations importantes), j'ai beaucoup appris avec eux. (...) Tu échanges des infos. » (Entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

La participation aux activités de la FNARS est un moyen d'apprentissage du rôle de dirigeant associatif. À travers les discussions avec les pairs lors des commissions et l'appropriation des instruments produits par la fédération (notes techniques concernant la mise en place de nouvelles réglementations, guides pratiques pour développer des partenariats, etc.), François se socialise à son rôle de patron associatif. La FNARS fournit à ses adhérents les ressources techniques et des savoir-faire leur permettant d'affronter les problèmes auxquels ils sont confrontés quotidiennement dans leurs activités. Le militantisme des dirigeants associatifs au niveau local s'insère dans une stratégie utilitariste, qui vise à récolter les bénéfices concrets de l'engagement : des informations sur le déploiement des politiques sociales au niveau local, sur les montants et les modalités de répartition des crédits, sur la mise en place d'appels à projet, etc.

Cette participation pragmatique aux activités de la FNARS (il s'agit d'utiliser son offre de service pour améliorer la gestion interne de l'association.) va constituer l'étape préalable et l'élément déclencheur à un engagement plus intense et plus personnel dans les actions de la fédération. Ainsi, après deux années, durant lesquelles il assiste aux réunions de la commission régionale IAE de la FNARS-Centre, François devient membre de son conseil d'administration. La FNARS-Centre connaît alors des difficultés financières liées à la gestion du fonds social européen (FSE). François accepte de prendre en charge le dossier :

« J'avais déjà géré du FSE et je me suis senti missionné. J'ai accepté de prendre le dossier qui était dans une merde pas possible. J'étais juste administrateur et ils m'ont nommé vice-président. Je me suis coltiné le FSE jusqu'au contrôle qui a été réussi, le licenciement de la directrice, tout le merdier. Et après ça, le président a démissionné. Il y avait des risques pénaux et personnels puisque il y avait des malversations. Il a dit moi je ne suis plus concerné. J'ai dit moi je prends. Je vais voir l'État et la région et je leur dis de nous aider parce qu'on est vraiment dans la merde. Et on a négocié. Le SGAR nous a aidés, mais bon je sais faire par mes anciennes fonctions. Donc j'ai sorti la FNARS la tête de l'eau et je suis élu président. » (Entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

L'intensification de l'engagement est liée au fait que François accepte de prendre en charge le dossier délicat du FSE au sein de l'association FNARS-Centre et parvient à équilibrer

les budgets de l'association. Il dispose alors d'une légitimité importante auprès des autres administrateurs qui l'élisent président. Pour mener à bien ce nouveau mandat, la connaissance de l'IAE ne suffit plus. L'enquêté doit élargir son expertise à l'ensemble des thématiques sur lesquelles intervient l'association régionale : le logement, l'hébergement, l'accès aux soins, etc. :

« Sur la mise en place des plans départementaux accueil hébergement insertion, on me convoque à une réunion. C'est quoi l'avis de la FNARS sur les PDAHI. Du coup, je téléphone, j'appelle des adhérents, le national (*le siège de la FNARS*) pour dire « c'est quoi ce machin ? » je ne savais pas. J'ai dû intervenir dans les 15 jours pour dire la FNARS, elle pense ça. T'es obligé de bosser. » (Entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

En 2010, François cumule cinq mandats dans différentes organisations associatives : vice-président de l'AFAC, président de l'association du groupement des ateliers et chantiers d'insertion du Maine-et-Loire, président de la FNARS Centre. Ce dernier mandat lui ouvre les portes du conseil d'administration fédéral, où il dispose d'un siège dans le collège réservé aux présidents d'associations régionales. Connu pour son expertise sur l'IAE, le président de la commission nationale sur cette thématique lui propose de lui succéder. François accepte et devient alors l'administrateur fédéral référent sur l'IAE.

La carrière de François montre bien comment son engagement actualise des dispositions pratiques (savoir-faire et compétences) et symboliques (manière de voir le monde social) acquis avant son entrée dans l'associatif. Le militantisme permet à la fois de maintenir vivace son sentiment d'accomplir des actions ajustées à sa vision du monde, en accord avec les principes doctrinaux constitutifs de sa socialisation religieuse, et de réinvestir des compétences acquises au cours de la carrière professionnelle, en matière de gestion d'entreprise (développement des activités économiques des ateliers et chantiers d'insertion de l'AFAC), de management (en tant que président de la FNARS Centre, François recrute et manage une petite équipe de salariés comme il l'avait fait sur son poste au MEDEF), de négociation et de représentation (lors des réunions avec les responsables politiques et administratifs).

- *Perpétuation de l'engagement et multipositionnalité*

La trajectoire de François montre également que l'appétence au militantisme se nourrit de et dans l'action elle-même, dans le fait de construire une expertise, de la mobiliser et d'en observer les résultats : augmenter le chiffre d'affaire et le nombre de salariés d'une structure d'insertion par l'économique, mener à bien un dossier complexe comme le FSE et redresser les comptes d'une association, parvenir à obtenir la satisfaction d'une revendication auprès de l'administration, etc. Ces éléments sont à la fois des incitations à et des rétributions de l'engagement.

Celui-ci se perpétue également à travers l'interdépendance des positions et des mandats qui nécessite de développer son expertise, d'« alimenter sa réflexion » :

« De temps en temps quand ils (*les fonctionnaires des services déconcentrés du ministère de l'Emploi*) disent des conneries, je peux leur dire « attendez ce n'est pas ça que j'ai entendu dans les négociations au national », ou je leur apporte des éléments qu'ils n'ont pas, en disant « vous savez que cela va vous arriver ? ». Parce que ça met tellement de temps à descendre (*entre les échelons administratifs*). Je peux leur dire « s'il y a des trucs que vous savez, des circulaires que moi je n'ai pas, vous pouvez me les passer ». Du coup on échange et on arrive à trouver sur le terrain un peu plus de coordination. Ou j'interviens auprès du préfet pour faire avancer des trucs. Le groupement des ACI est perçu comme un acteur incontournable, parce que j'utilise ma compétence FNARS pour faire passer des messages et j'écris en tant que groupement de chantier d'insertion au directeur du travail sur des problématiques de contrat aidé, mais j'ai eu les infos par la FNARS. » (Entretien réalisé le 17 octobre 2012.)

Les lectures de rapports administratifs, des publications de la FNARS, le recueil d'informations auprès d'autres dirigeants associatifs, la fréquentation d'espaces d'informations comme les commissions de travail, les journées d'études, permet la construction d'une expertise qui, en retour, est mobilisée dans les différentes activités militantes. Le parcours de François montre bien les jeux d'interdépendance entre les différents échelons et les espaces investis. Les activités effectuées au niveau national ont des retombées sur celles effectuées au niveau local. Autrement dit, pour militer localement de manière efficace, il faut être informé de ce qui se joue au niveau national, et inversement, le militantisme local permet d'alimenter le travail effectué

au niveau national. Dans la carrière de François, tout se passe comme si le militantisme associatif se nourrissait lui-même, à travers les rapports d'interdépendance entre les différentes positions et mandats occupés qui nécessitent constamment d'alimenter son expertise.

La carrière de François met également en lumière la diversité des facteurs qui expliquent l'engagement au sein de la FNARS et sa perpétuation : la capacité de l'organisation à offrir des activités dont la portée morale est ajustée à la vision du monde social des prétendants au militantisme, la possibilité de réinvestir dans ces activités des compétences et des savoirs acquis au cours de l'activité professionnelle, mais également d'investir de nouvelles positions, de réaliser de nouvelles tâches, d'acquérir de nouvelles connaissances.

L'intensification de l'engagement tient également à des logiques d'opportunité offertes par l'organisation (à travers les mandats laissés vacants) ainsi qu'aux modes de recrutement basés sur des « effets de spirales », des cooptations successives. Les dirigeants en place sollicitent certains militants régionaux en les incitant à prendre davantage de responsabilités ou, à l'inverse, des militants régionaux incitent un des leurs à se présenter à des mandats nationaux. De ce point de vue, l'intensification du militantisme associatif repose sur des processus identiques à d'autres types d'engagement, comme le militantisme patronal (Ciccoteli, 2015 ; Offerlé, 2015) : pour leur succéder, les dirigeants identifient des militants disposant à la fois d'une expertise sur un domaine précis et d'un capital social accumulé au sein de l'organisation.

L'analyse montre également que les conditions de possibilité de l'engagement bénévole ne sauraient être pensées en dehors des autres sphères de la vie sociale. L'ascension rapide de François dans la hiérarchie des administrateurs de la FNARS résulte de sa situation de jeune retraité qui lui permet de disposer d'une disponibilité importante²⁸⁸. Cette question de la disponibilité à l'engagement, qui joue un rôle central dans la perpétuation de l'engagement se pose différemment pour les administrateurs qui occupent un emploi de dirigeant associatif. Leur investissement bénévole dépend alors des possibilités de déléguer certaines tâches à des adjoints. L'implication dans les activités de la fédération dépend alors de la taille de

²⁸⁸ Le mandat d'administrateur fédéral implique de fréquents déplacements pour participer aux réunions du conseil d'administration (cinq journées par an), au bureau (une journée et demie par mois), et aux commissions thématiques (cinq journées par an). S'ajoutent également d'autres réunions où il s'agit de représenter la fédération auprès des fonctionnaires des administrations centrales, des membres de cabinets ministériels, des parlementaires, des dirigeants d'autres organisations associatives, etc. Ainsi, en 2011-2012, François se rend entre une et deux fois par semaine en moyenne à Paris. Les mandats d'administrateur impliquent également la lecture de documents (rapports, textes réglementaires, documents internes à la fédération), la rédaction de discours, etc. Au total, François consacre selon lui entre une quinzaine et une trentaine d'heures à réaliser les tâches liées à ses mandats chaque semaine.

l'association. Si celle-ci est importante, son directeur peut déléguer certaines tâches et dégager du temps nécessaire pour s'impliquer dans les activités de la fédération²⁸⁹.

Conclusion de la section

Créée par des directeurs d'associations à la fin des années 1950, la FNARS doit son développement au double mouvement d'extension et de territorialisation des politiques d'action sociale. Aujourd'hui, la fédération offre à ses bénévoles un espace complexe de positions et de mandats. L'analyse proposée dans cette section montre que l'engagement des administrateurs dans les activités de la fédération a pour premier objectif l'acquisition de savoir-faire afin de résoudre des problèmes rencontrés dans la gestion quotidienne d'un établissement social. Progressivement, cet engagement s'intensifie. Sa dimension pragmatique cède la place à un militantisme qui vise à défendre des valeurs du travail et à porter la parole des « exclus ». Cette conception partagée de l'engagement repose sur l'homogénéité sociale des administrateurs. Ces derniers ont effectué un même parcours professionnel ascendant dans l'espace associatif des politiques sociales et forment une communauté générationnelle soudée par des expériences communes et le partage d'un même éthos professionnel.

L'analyse de la carrière de François montre que les administrateurs circulent entre les positions, accumulent les mandats et acquièrent progressivement une expertise des questions traitées par la fédération. De ce point de vue, le bénévolat à la FNARS partage des points communs avec celui du monde du sport analysé par V. Chevalier et S. Fleuriel. Pour ces auteurs, le bénévolat sportif est une « forme spécifique de travail » qui « relève d'une division du travail fondue dans une hiérarchie progressive et poreuse de positions qui esquisse un espace de circulation et de mobilité où l'accumulation d'expérience y est favorisée et indexée en fonction des positions effectivement occupées » (Chevalier & Fleuriel, 2006).

Chez certains dirigeants bénévoles de la FNARS, la multipositionnalité (c'est-à-dire l'occupation simultanée de plusieurs positions au sein de l'organisation : administrateur fédéral, président de commission, d'association régionale, etc.) se double de l'occupation d'autres

²⁸⁹ C'est le cas de la plupart des administrateurs de la FNARS qui s'appuient sur des cadres intermédiaires (directeurs-adjoints, directeurs de pôle) pour s'engager dans leurs multiples mandats bénévoles. À l'inverse, dans une association de petite taille, où le directeur doit assurer de nombreuses tâches quotidiennes, l'engagement dans les instances fédérales de la FNARS est plus difficile.

positions à l'extérieur de la fédération. C'est par exemple le cas de Philippe qui, en plus de ses mandats à la FNARS, s'engage dans le gouvernement d'autres organisations reconnues dans l'espace associatif, comme le Samu social de Paris qu'il préside. Cette multipositionnalité développe la notoriété des enquêtés au sein de l'espace associatif, mais également auprès des responsables politiques et administratifs. Les administrateurs de la FNARS sont alors sollicités pour siéger au titre de leur expertise au sein d'instances parées d'un certain prestige. Ainsi, Agnès explique en entretien :

« J'ai été nommée au Conseil économique et social de Picardie comme experte de la question de l'exclusion. C'est la consécration. (...) et puis je fais aussi partie du conseil supérieur du travail social. Ce sont deux nominations. Alors j'en ai eu d'autres hein, mais celle-là elles sont très importantes pour moi. (...) Je connais bien François Chérèque le patron de la CFDT avec qui j'ai été en contact longtemps, parce qu'on est, les gens de la FNARS, en contact avec les politiques. » (Entretien réalisé le 17 mars 2013.)

Lors de notre entretien, Guy, un autre administrateur dont j'ai retracé le parcours dans le premier chapitre, indique qu'en 1993 il est missionné par S. Veil, alors ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville pour réaliser un « rapport officiel sur la grande exclusion sociale ». Il précise que ce dernier « a eu un grand retentissement auprès des médias ». De même, plusieurs administrateurs ont été décorés des insignes de chevalier dans l'ordre de la légion d'honneur pour leur engagement associatif. Lors de deux entretiens, les enquêtés arboraient ces décorations, et n'ont pas tardé à aborder ce sujet, sans que je le leur demande.

Accumuler les positions et les mandats, côtoyer les responsables politiques, obtenir la reconnaissance de l'« État décorateur » (Offerlé, 1995 : 90) pour son dévouement à la cause des exclus, siéger dans des institutions prestigieuses au titre de son expertise, sont autant de rétributions symboliques qui participent à l'accumulation d'un « capital d'honorabilité » (Ciccoteli, 1995 : 60). En occupant les positions les plus prestigieuses et légitimes dans l'espace associatif des politiques sociales et en bénéficiant d'un crédit social qui dépasse les frontières de cet espace, les administrateurs de la FNARS forment objectivement une élite associative, et se reconnaissent subjectivement comme telle.

II. Les chargés de mission de la FNARS, une nouvelle génération d'experts associatifs

Après avoir analysé les propriétés sociales et les modes d'engagement des administrateurs de la FNARS, cette section s'intéresse aux salariés de la fédération. Elle étudie le renouvellement des profils salariés des années 1980 à nos jours, en lien avec les besoins de l'organisation et les transformations de son environnement. Cette perspective permet de mettre en lumière une spécialisation des besoins de la fédération en matière d'expertise. Pour y répondre, la fédération embauche de jeunes diplômés des universités pour qui l'entrée dans le monde associatif est un moyen de faire fructifier leurs savoirs scolaires.

A. D'une fédération de bénévoles à une fédération de salariés

- Individus aux « carrières plurielles » et stratégie de recrutement interne

Pendant une quarantaine d'années, les activités de la FNARS reposent sur l'investissement bénévole de directeurs d'associations. Le développement rapide des effectifs salariés à partir de la fin des années 1980 est lié à des acteurs internes à la fédération et aux transformations de son environnement. L'augmentation du nombre d'adhérents à la FNARS et la multiplication des commissions thématiques conduisent les bénévoles à recruter les premières salariées en 1981. Ces attachées administratives effectuent des tâches de secrétariat et logistiques nécessaires aux activités menées par les bénévoles (gestion de l'organisation des réunions et des journées d'études nationales, envoi des courriers, etc.).

Dans la deuxième moitié des années 1980, les effectifs salariés augmentent sous l'effet de la structuration et du développement de la mission « formation ». Pour les directeurs de centres d'hébergement qui dirigent la FNARS, l'enjeu est de combler le déficit de formation professionnelle d'une large part de leur personnel. À l'époque, les salariés des CHRS pour adultes sont rarement formés et diplômés pour le poste qu'ils occupent. Les titulaires de diplômes en travail social (d'éducateur spécialisé ou d'assistant social) s'orientent plus souvent vers la prise en charge d'autres catégories de public (petite enfance ou « enfance inadaptée » au

sein des instituts médico-thérapeutiques, public handicapé physique, etc.). À la fin des années 1970, la fédération se dote d'un institut de formation qui prépare les personnels des associations adhérentes à l'obtention d'un diplôme d'aptitude à l'animation sociale et socio-éducative.

Pour développer les activités du service formation, la FNARS recrute Marie comme « cadre technique chargée de la formation ». Pour cette dernière, cet emploi est un moyen de rompre avec le travail social, tout en continuant « d'avoir un pied dedans »²⁹⁰, c'est-à-dire en restant dans le secteur de l'action sociale. En effet, lorsqu'elle est recrutée par la FNARS en 1985, Marie a déjà passé une quinzaine d'années au sein d'établissements sociaux. En 1969, elle obtient son diplôme d'éducatrice spécialisée et travaille quelques années auprès d'adolescents au sein d'un institut médico-pédagogique. Elle intègre l'association Aurore en 1973 et exerce dans un centre d'hébergement pour hommes sortant de prison puis dans un service de l'association qui loge des toxicomanes dans des appartements parisiens. Aurore est une des associations qui a contribué à la fondation de la FNARS. Comme plusieurs autres salariés, Marie participe aux activités de la fédération. Elle devient la secrétaire bénévole de l'antenne Ile-de-France de la fédération, participe à l'organisation de journées d'études ouvertes aux adhérents de la région, rédige les comptes rendus des réunions. Elle est également membre de la commission nationale « liaison-information-réflexions » qui élabore *Lir*, le mensuel de la fédération distribué aux associations adhérentes. Membre du comité de rédaction de *Lir*, elle visite des associations adhérentes qui mettent en place des « actions innovantes » et procède à leur recensement. Ces activités l'amènent à bénéficier d'une notoriété au sein de la fédération qui lui permet d'être élue au conseil d'administration national.

Le travail « de terrain » chez Aurore expose Marie à la souffrance des toxicomanes hébergés par l'association. Elle assiste à des situations émotionnellement éprouvantes (morts par overdose, tentatives de suicide, etc.) qui engendrent des « angoisses terribles ». Cette usure professionnelle l'amène à quitter son emploi chez Aurore et à entamer une formation professionnelle pour devenir formatrice dans le secteur sanitaire et social. Lorsqu'elle apprend par ses anciens collègues que la FNARS recherche un salarié pour développer son offre de formation, Marie postule. Connue et reconnue par les administrateurs de la fédération, elle est embauchée en 1985 et restera à ce poste jusqu'à sa retraite en 2004. Elle assure l'organisation et le suivi des formations professionnelles proposées aux adhérents, en lien avec les besoins

²⁹⁰ Extrait de l'entretien réalisé le 20 février 2014.

exprimés au sein des commissions nationales. Elle sélectionne les intervenants. Par exemple, les membres de la commission logement sollicitent Marie pour qu'elle organise une formation pour les directeurs de CHRS sur les relations avec les bailleurs privés. Une autre formation destinée aux travailleurs sociaux porte sur la gestion de la violence au sein des centres d'hébergement. Les formations développées par Marie dégagent des bénéfices croissants (146.000 euros de bénéfices en 1999, un catalogue d'une vingtaine de formations, près de 90 sessions de formation organisées) qui permettent d'étoffer les effectifs du service formation de deux autres salariés²⁹¹.

Dans la deuxième moitié des années 1980, l'augmentation des effectifs salariés de la FNARS s'explique en partie grâce aux bénéfices dégagés par les formations vendues aux adhérents. À la fin des années 1980, la fédération compte huit salariés : une directrice générale, trois attachées administratives qui assurent les tâches de secrétariat, une comptable et trois chargés de mission au service formation. À partir du début des années 1990, c'est grâce aux nouvelles mesures et à de nouveaux dispositifs dont l'État confie la gestion au secteur associatif (Lafarge, 2001 ; Viguier, 2011 ; Lafore, 2010) que la FNARS embauche de nouveaux salariés. La fédération commence en effet à bénéficier de financements de l'État afin d'accompagner ses adhérents à la mise en œuvre de ces dispositifs.

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson » du nom du ministre du Logement, officialise différents dispositifs expérimentés par des associations gestionnaires de CHRS : des dispositifs de médiation entre bailleurs et occupants comme les baux glissants, d'accompagnement social lié au logement, d'hôtellerie sociale d'agences immobilières à vocation sociale qui permettent aux associations de devenir elles-mêmes maîtres d'ouvrage²⁹². La FNARS participe activement aux travaux préparatoires de la loi. Une fois celle-ci promulguée, elle signe une convention de financement avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et le ministère du Logement. La subvention permet de recruter Agnès au poste de chargée de mission hébergement-logement. Celle-ci a pour tâche d'accompagner les adhérents à la mise en œuvre des dispositifs prévus par la loi. Comme Marie,

²⁹¹ L'un d'entre eux, Jean, a un parcours semblable à celui de Marie. Il travaille comme éducateur spécialisé dans un centre d'hébergement de la fondation de l'Armée du Salut qui, comme Aurore, fait partie des associations qui ont fondé la FNARS. Il participe aux travaux de la FNARS régionale Ile-de-France où il représente la FADS. En 1985, il devient salarié rattaché au même service formation.

²⁹² Pour plusieurs auteurs (Bourgeois, 2001, Aubrée 2004) cette loi donne aux acteurs de l'hébergement social une nouvelle légitimité pour investir les politiques de logement au motif de leur proximité et leur connaissance des populations concernées par les difficultés de logement.

Agnès est bien connue des administrateurs de la FNARS qui l'embauchent puisqu'elle faisait auparavant partie des leurs.

Titulaire d'une maîtrise de lettres, Agnès débute sa carrière professionnelle comme enseignante en collège. Suite à un conflit avec la direction de son lycée, elle réoriente sa carrière en 1975 et prend la direction d'un centre d'hébergement pour femmes victimes de violence masculine à Amiens. À cette époque, les établissements qui accueillent ces catégories de population sont encore rares. La structure, dont la notoriété croit rapidement, est vite submergée par les demandes. Agnès devient rapidement connue dans le milieu associatif local pour ses positions progressistes en faveur de la loi Veil et l'hébergement des prostituées. Elle est sollicitée pour adhérer à la fédération et participer aux réunions. Agnès devient ensuite déléguée inter-régionale en 1977 et membre du conseil d'administration fédéral. En 1989, elle représente la FNARS lors des réunions de préparation de la loi Besson. C'est logiquement à elle que les dirigeants de la FNARS proposent le poste de chargée de mission :

« J'ai eu un appel d'X qui était présidente de la commission logement, elle me dit comme tu es enseignante et que tu formes bien, est-ce que tu es d'accord pour venir au national accompagner... former les adhérents et les conseils généraux sur les questions de logement. Donc j'ai demandé un arrêt d'un an, j'avais envie d'aller voir autre chose. Voilà comment je suis passée d'administratrice nationale à salariée de la FNARS, salariée contractuelle. Et après un an, j'ai dû choisir. Donc j'ai bougé sur la France entière. » (Entretien réalisé le 17 mars 2013.)

À l'image d'Agnès et de Marie, les carrières des premiers salariés²⁹³ de la fédération partagent plusieurs caractéristiques. Ils effectuent la première partie de leur parcours comme travailleur social ou directeur au sein d'établissements gérés par des associations adhérentes à la fédération. Ils s'engagent dans ses activités et occupent bénévolement plusieurs mandats. Ils passent ensuite d'un statut de dirigeant bénévole à un statut de salarié. Les parcours de Marie et d'Agnès montrent que ce changement de statut est rendu possible par l'articulation entre un désir de satisfaire des aspirations professionnelles (se mettre en retrait du « terrain ») et des opportunités de financement (une subvention octroyée à la fédération dans le cas d'Agnès, les bénéfices dégagés par les activités internes à la fédération dans celui de Marie).

²⁹³ Les recoupements effectués grâce aux informations recueillies lors des entretiens permettent d'affirmer que d'autres individus connaissent des parcours similaires au sein de la fédération.

Ces embauches résultent d'une stratégie de recrutement interne qui repose sur la cooptation par les dirigeants bénévoles de la fédération d'anciens collègues. Ainsi, Agnès est embauchée par son « amie » qui préside la commission hébergement logement de la fédération. Marie est recrutée par l'administrateur chargé des questions de formation avec qui elle a déjà travaillé en tant que membre du conseil d'administration fédéral. Ces pratiques de recrutement interne sont caractéristiques des années 1980. Ainsi, l'homme embauché au poste de directeur général de la fédération en 1985 est le président de l'association FNARS Rhône-Alpes. L'embauche constitue une rétribution de la fédération au militantisme exercé pendant plusieurs années à titre bénévole.

- *L'ouverture des profils des salariés à des professions extérieures aux politiques sociales*

À partir des années 1990, le nombre de salariés au siège de la fédération augmente fortement, passant de huit en 1988 à quatorze en 1992, puis à plus de vingt en 1995. En 2008, le siège compte une trentaine de salariés. De même, les associations régionales recrutent leurs premiers salariés en 1991. En 2000, on compte quarante salariés répartis dans une vingtaine d'associations régionales. Ce développement s'accompagne d'un renouvellement des profils des individus. Contrairement à la décennie précédente, les nouveaux salariés n'ont pas effectué leur carrière dans le secteur de l'action sociale mais proviennent d'autres univers professionnels.

Le directeur général de la fédération recruté en 1991 est diplômé de la Haute École de Commerce (HEC). Il intègre la fédération à quarante ans, après avoir exercé dans le secteur privé lucratif. Son recrutement répond à une volonté des administrateurs bénévoles de développer les ressources financières de la fédération de manière à élargir ses activités. Il a pour mission de renforcer les relations avec les administrations et de restructurer l'organisation du siège de la fédération au niveau national en créant des « missions thématiques » et en développant ses effectifs salariés. L'année suivante, une convention de financement avec la CDC et l'administration du ministère de l'emploi permet à la fédération de recruter un second chargé de mission sur la thématique de l'insertion par l'économique. Marc, ancien permanent de la CFDT (il était secrétaire national de la fédération agricole du syndicat) âgé de 40 ans occupe le poste. Son travail s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du volet « insertion » de la loi du 1^{er} décembre 1988 instaurant le RMI. Les associations d'action sociale sont incitées à

participer à l'insertion professionnelle des allocataires, et plus largement des chômeurs de longue durée, en mobilisant des contrats emploi solidarité (CES) créés en 1990 et réservés aux employeurs du secteur non marchand. Le travail de Marc consiste à accompagner le déploiement de ces contrats aidés dans les associations adhérentes, à apporter un soutien technique pour la création et le développement de chantiers d'insertion.

L'augmentation du nombre de salariés à la FNARS et la diversification de leurs profils résultent d'une conjonction de facteurs. Les transformations dans la conduite des politiques d'actions sociale (l'institutionnalisation de la concertation et de la négociation entre acteurs publics et représentants associatifs), l'extension de leur périmètre (sous l'effet de la mise en place de nouveaux dispositifs par les associations) et leur spécialisation (les politiques d'action sociale se subdivisent en plusieurs sous espaces²⁹⁴) créent de nouveaux besoins pour la fédération qui l'amènent à se doter de nouvelles compétences et donc à renouveler ses membres. L'enjeu est d'être en mesure d'accompagner les adhérents dans la diversification de leurs activités, de leur apporter un soutien technique et juridique, de repérer et de dupliquer les initiatives innovantes, d'intervenir auprès des pouvoirs publics pour que ceux-ci bénéficient d'un cadre réglementaire et de financement. Pour réaliser ces activités, la fédération bénéficie de subventions des administrations centrales d'État. En contrepartie de leur financement, celles-ci imposent leurs exigences en matière de comptabilité, de rédaction de bilan, etc. Pour répondre à l'accroissement des exigences contractuelles imposées par les bailleurs publics, la fédération se dote de savoirs et de compétences professionnelles extérieurs au secteur des politiques sociales. La fédération recrute ainsi plusieurs comptables au cours des années 1990. De même, le poste de chargé de mission santé, financé par une subvention de l'administration centrale du ministère de la Santé à partir de 1995, sera occupé par un médecin.

Le recours à des savoir-faire extérieurs au secteur de l'action sociale est bien illustré par le recrutement de professionnels formés au journalisme ou à la communication. Jusqu'aux années 2000, la communication de la fédération s'organise en direction des associations adhérentes, à travers la publication et la diffusion du magazine semestriel *Lir* dont le premier

²⁹⁴L'extension des politiques d'assistance s'accompagne de leur division en plusieurs sous-espaces qui regroupent des dispositifs spécifiques : l'hébergement social (lui-même subdivisé entre dispositifs d'urgence sociale, d'insertion, dispositifs réservés à des catégories de publics comme les demandeurs d'asile, les sans-abri connaissant des problèmes de santé), l'insertion par l'activité économique (elle-même subdivisée en différentes catégories de structures), les dispositifs d'accès à la culture, de soutien à la « parentalité », etc.

numéro date de la fin des années 1970. Son contenu est élaboré par les administrateurs bénévoles réunis au sein de la commission éponyme. *Lir* restitue les travaux des différentes commissions thématiques et présente les événements organisés par la fédération. Les activités liées à la communication sont progressivement prises en charge par des salariés formés aux métiers du journalisme.

Au début des années 2000, la fédération embauche Carine, une journaliste diplômée du centre de formation des journalistes de Paris qui a effectué une partie de sa carrière comme journaliste au quotidien *Libération*, puis comme responsable du site internet du magazine *Télérama*. D'autres profils semblables à celui de Carine viennent étoffer le service de communication qui compte trois salariés en 2011. Les questions de communication font l'objet d'une stratégie qui repose sur le développement d'outils de communication internes à la fédération : mise en place d'une newsletter hebdomadaire, transformation du semestriel *Lir* en une « Gazette » mensuelle d'une trentaine de pages, à laquelle est associé le « supplément de la Gazette », un document de quatre pages qui approfondit une thématique, publication d'un mensuel intitulé « recueil et document » qui présente les études réalisées par la fédération.

La communication externe devient également un enjeu d'intervention pour la FNARS qui multiplie ses interventions dans les médias généralistes (quotidiens et hebdomadaires nationaux) dans un contexte de concurrence entre organisations associatives pour l'accès à l'espace médiatique. Chaque semaine, les membres du service communication scrutent la revue de presse qui recense les apparitions de la fédération dans les médias avec pour objectif d'en augmenter le nombre les semaines suivantes. Anna est chargée de mission puis chef du service communication. Diplômée en droit puis de l'institut français de la presse, elle travaille comme journaliste à Radio France, puis à la direction de la communication de la SNCF avant d'être embauchée à la FNARS en 2011. L'extrait d'entretien ci-dessous montre que les « relations presse » sont l'objet un travail spécifique, reposant sur une connaissance fine des pratiques professionnelles du monde journalistique et des savoir-faire importés de l'univers de la communication (faire un « coup », « vendre » une interview », etc.) :

« Si je veux faire un coup, je fais appel au *Journal du Dimanche*. Tu leur accordes une exclusivité (...) tu sais que tout le monde va en parler, tu peux être sûr que tu vas avoir beaucoup plus de médias qui reprendront ce que tu as fait le lundi parce que c'est dans le *JDD*. En fait tu vends ton sujet. Tu as plusieurs moyen de les (les médias) aborder : tu envoies un CP (*communiqué de presse*) après tu fais des

relances. Certains reprennent ton CP (...), après tu vas leur vendre une interview du président. J'organise des déjeuners DG (directeur général) médias pour faire le tour des sujets importants pour les mois à venir qu'ils sachent sur quoi on bosse. L'idée c'est de faire reconnaître la FNARS, qu'on nous appelle pour tout ce qui concerne l'exclusion sociale.

- Tu ne ressens pas une concurrence avec d'autres organisations qui travaillent sur des sujets similaires à ceux de la FNARS ?

Ben si, mon rôle c'est que l'on parle de la FNARS et pas des autres, c'est clair. Et que si on doit parler d'une fédé c'est que ce soit la nôtre. » (Entretien réalisé le 27 octobre 2014.)

Les questions de communication illustrent bien le processus de substitution des administrateurs bénévoles par des salariés dans la réalisation des activités de la fédération. Le développement des effectifs salariés et l'importation des savoirs professionnels liés à des métiers existants en dehors du champ de la solidarité (comptabilité, communication, gestion des « ressources humaines ») s'accompagnent d'une diminution du périmètre d'intervention, et donc du pouvoir, des administrateurs bénévoles. Ces derniers n'interviennent plus dans la politique de recrutement des chargés de mission, n'élaborent plus le discours de communication de la fédération comme c'était le cas jusqu'aux années 1990.

Cette partie montre que les profils des salariés de la FNARS se renouvellent. Cooptés par et parmi les administrateurs, les premiers salariés entrent à la fédération en milieu de carrière professionnelle, après avoir occupé des emplois de travailleur social ou de directeur d'établissements sociaux. La FNARS élargit progressivement sa stratégie de recrutement à des professions extérieures au travail social pour répondre à ses besoins en nouvelles compétences en matière de comptabilité et de communication. La partie suivante s'intéresse, quant à elle, à une nouvelle génération de salariés qui occupent les postes de chargé de mission lors de l'enquête de terrain en 2012. Cette population se distingue des salariés précédents par son âge (les chargés de mission ont pour la plupart moins de trente ans) et par le fait que son entrée dans la fédération correspond souvent à son premier emploi.

B. Les chargés de mission : une nouvelle génération d'experts associatifs

- *L'entrée dans la fédération : un ajustement des dispositions scolaires des chargés de mission aux attentes de la fédération*

Les trajectoires scolaires et universitaires des chargés de missions de la FNARS²⁹⁵ présentent une relative homogénéité. Après un baccalauréat général, ils effectuent leurs études dans des filières universitaires en sciences humaines. Les sciences de l'information et de la communication, le droit et les sciences politiques sont les trois disciplines les plus fréquemment citées par les enquêtés. Au cours de ces formations universitaires, les futurs chargés de mission se forment une connaissance générale du fonctionnement de l'action publique.

L'acquisition de ces savoirs s'articule avec l'incorporation de savoir-faire en matière d'analyse (des enjeux des textes réglementaires, des rapports administratifs, des réformes en préparation, etc.) et de rédaction (compétences scripturaires nécessaires à la rédaction de notes techniques, d'articles, diffusés aux adhérents) attendues par la FNARS²⁹⁶. Les études universitaires généralistes en sciences sociales favorisent également l'intériorisation de dispositions concernant la prise de parole en public et l'aisance à s'exprimer à l'oral.

Les études généralistes en sciences sociales contribuent également à la politisation des futurs chargés de mission, entendue ici non pas dans le sens d'une adhésion partisane mais plus généralement comme l'appétence pour la « chose publique ». Les disciplines en sciences sociales pratiquées par les futurs permanents salariés contribuent en effet à l'inculcation des savoirs propices à la compréhension des mécanismes politiques et économiques, à la sensibilisation aux inégalités, bref, à la formation d'une vision politique du monde social et d'un intérêt pour l'action publique. Chez certains enquêtés, cette politisation par les études joue

²⁹⁵ Au moment de l'enquête de terrain en 2011-2012, le siège de la FNARS compte une trentaine de salariés répartis dans quatre services (mission, vie fédérale, analyse stratégique, communication). À leur tête, un responsable coordonne les activités des « chargés de mission » affectés à une ou plusieurs thématiques. Le service mission regroupe deux chargés de mission « emploi-insertion et par l'activité économique », deux chargées de mission « hébergement logement ». Trois autres chargées de mission se partagent les thématiques « jeunes » et « réfugiés migrants », « santé précarité », « personnes accueillies », « prostitution ». Le « service d'appui » apporte un soutien technique et juridique aux chargés de mission thématiques. Il regroupe un chef de service, une chargée de mission « veille juridique » et un autre chargé de mission spécialisé sur la thématique « européenne ».

²⁹⁶ V. Jérôme observe que l'expérience des filières généralistes en sciences humaines et notamment en sciences politiques permet « d'acquérir, sans nécessairement s'en rendre compte dans l'instant, de véritables savoirs et savoir-faire en matière d'analyse de dossiers thématiques, de rédaction de notes techniques, d'organisation de débats et de prise de parole en public » (Jérôme, 2015 : 3).

un rôle important dans les choix futurs en matière d'orientation professionnelle. L'appétence pour la chose publique forgée au cours du premier cycle universitaire conduit à des cursus de masters spécialisés sur les politiques sociales et/ou le secteur associatif qui débouchent ensuite sur un emploi dans une fédération associative.

Après un premier cycle universitaire, le cursus de master centré sur une thématique ou un secteur d'action publique permet de compléter les connaissances générales sur le fonctionnement de l'action publique par une expertise spécialisée : sur les politiques européennes, le secteur de l'économie sociale et solidaire, les politiques de développement ou le droit humanitaire, l'évaluation des politiques publiques, etc. Elle se couple avec un stage de fin d'études qui constitue une première expérience professionnelle en rapport avec la spécialisation. Le stage est également la première étape de constitution d'un capital relationnel propice à l'obtention d'informations utiles pour l'entrée dans le secteur associatif (se faire connaître des dirigeants associatifs locaux, être informé d'une offre d'emploi, savoir à qui s'adresser pour postuler, etc.).

Les socialisations professionnelles initiales des chargés de mission présentent donc des traits communs (cursus généraliste en sciences sociales puis master spécialisé dans les politiques sociales). Toutefois, l'entrée à la FNARS s'effectue selon des modalités différentes en fonction des permanents.

Pour les enquêtés les plus jeunes, le poste de chargé de mission à la FNARS est le premier emploi salarié et s'inscrit dans la continuité directe des études. Ces enquêtés sont recrutés pour leur maîtrise préalable d'une expertise spécifique, en lien avec la thématique qui leur est attribuée. À l'instar de Thibaud qui a grandi dans une famille bourgeoise du sud de la France. Après un bac économique et social, il s'oriente « un peu par hasard » vers un institut d'études politiques (IEP). Les enseignements et les rencontres à l'IEP (« des années hyper riches en matière de gens rencontrés, de matières que j'ai découvertes ») contribue à construire son intérêt pour « l'intérêt général, la chose publique ». Il a pour projet de « bosser sur l'échelon public, sur la politique publique » et s'oriente vers un master portant sur l'évaluation des politiques publiques, seule formation du genre en France à cette époque. Son stage de fin d'études à la direction régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) en Provence-Alpes-Côte d'Azur porte sur la mise en œuvre des évaluations des structures sociales et médico-sociales dans le cadre de la loi 2002-2. En 2012, il répond à une offre

d'emploi en contrat à durée déterminée à la FNARS pour un poste de chargé de mission « Évaluation ». Lors des entretiens d'embauche, il met en avant la dimension opérationnelle de ses études et leur ajustement aux attentes de la fédération :

« J'étais sur un master avec des intervenants pro, des consultants, des gens qui bossent en collectivité, ou côté État qui commandent des évaluations, voilà et tu as un stage de fin d'études qui complète bien et qui permet d'avoir une vraie expérience, dans les marchés publics ou l'évaluation. C'est très concret. Et c'est cette carte que j'ai jouée à l'entretien. C'est vraiment ce qui m'a permis d'avoir le boulot, j'ai un master évaluation, ça collait avec le poste, et on n'est pas 50.000 en France à avoir ça. » (Extrait d'entretien réalisé le 4 avril 2013.)

Comme Thibaud, le poste occupé par Flora à la FNARS s'inscrit dans la continuité de ses expériences étudiantes précédentes. Flora a grandi en région parisienne auprès d'une mère enseignante. Après une classe préparatoire en littérature, elle entre à l'École nationale supérieure (ENS) de Lyon où elle suit des cours en philosophie politique. « Dégoûtée »²⁹⁷ par l'institution qui se révèle être un « lieu dégueulasse de reproduction sociale », ne se sentant « ni les épaules ni la détermination ni la motivation » pour entamer une carrière de chercheur, elle quitte l'ENS, envisage un moment de devenir professeur de philosophie en lycée, puis opte pour un master à l'IEP de Lyon afin de « faire un truc en rapport avec des choses concrètes et des enjeux de société ». En master 2, elle se spécialise dans l'étude des politiques sociales et réalise son stage de fin d'études à l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) où elle travaille sur l'évaluation des expérimentations du Revenu de Solidarité Active (RSA). Elle est ensuite embauchée par l'agence en CDD. Elle réalise un guide méthodologique qui présente une réforme des politiques d'hébergement social et accompagne les associations dans sa mise en œuvre. Elle découvre également l'existence de la FNARS qui élabore des préconisations afin d'améliorer la réforme. Ses connaissances des politiques d'hébergement social, du fonctionnement des associations gestionnaire de centre d'hébergement lui permettent d'être embauchée comme chargée de mission « hébergement » au siège de la fédération.

Les carrières scolaires et professionnelles esquissées dans cette partie donnent un aperçu des dispositions professionnelles des individus recrutés sur les postes de chargé de mission à la

²⁹⁷ Extrait d'entretien réalisé le 22 avril 2013.

FNARS. Les enquêtés présentent des profils d'expert sur les politiques publiques en général, et sur un aspect des politiques sociales en particulier. Ils effectuent leur première expérience professionnelle dans le secteur associatif ou dans des organismes publics ou parapublics qui interviennent dans la conduite des politiques sociales mises en œuvre par les associations. Leur connaissance des politiques sociales en général et des réformes sectorielles en particulier constituent des savoirs ajustés aux besoins de la fédération pour intervenir dans des dossiers caractérisés par leur technicité et leur complexité.

- *Le « choix » du secteur associatif, résultat d'une stratégie visant à rentabiliser les savoirs universitaires ou d'une disposition au désintéressement acquise lors de la socialisation familiale ?*

Au cours de leurs études, les chargés de mission n'envisagent pas le monde associatif de l'action sociale comme un possible futur professionnel. En effet, si la majorité des enquêtés s'engagent comme bénévoles dans le secteur associatif pendant leur adolescence ou leurs études, ils n'envisagent à aucun moment d'y faire carrière. L'engagement bénévole de quelques heures par semaine est dissocié des études. Pour les enquêtés, le secteur de la solidarité est vu comme un espace professionnel réservé aux travailleurs sociaux. C'est à la suite de la découverte - souvent lors de l'année de master 2 et du stage de fin d'études - de l'existence d'une offre de positions professionnelles ajustée à leur qualification et à leurs compétences que qu'ils changent leurs représentations vis-à-vis du monde associatif et viennent à le considérer comme un espace professionnel désirable.

Cécile indique que si « la question des personnes à la rue a toujours été présente dans son esprit », elle a longtemps « pensé à tort que (s)on engagement ne pouvait se faire qu'à titre bénévole » et non par son travail. Après son master 2 de sciences politiques spécialisé sur les politiques européennes, elle effectue un stage de fin d'études à la mairie d'Amsterdam où elle travaille sur le logement social. Elle prend alors connaissance de l'existence de fédérations associatives qui recherchent des savoir-faire ajustés à ses compétences scolaires. Elle décide d'orienter son parcours professionnel vers le secteur associatif. Elle réalise un deuxième stage à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri

(FEANTSA)²⁹⁸ qui regroupe des organisations non-lucratives d'une trentaine de pays européens et porte la cause des « exclus » auprès des institutions européennes. Lors de ce stage, elle rencontre des salariés de la FNARS qui lui proposent de candidater sur un poste de chargé de mission hébergement qu'elle obtient en 2009.

Dans cette perspective, une carrière dans une fédération associative comme la FNARS est liée à la possibilité de rentabiliser les savoirs et les savoir-faire scolaires par un premier emploi. Autrement dit, le secteur associatif est l'objet d'une vocation tardive, forgée à la fin des études universitaires, lorsque les enquêtés prennent connaissance de l'opportunité qu'offre ce secteur de faire fructifier leurs savoirs scolaires par un emploi.

Ces observations permettent de relativiser le registre vocationnel et moral mis en avant de manière spontanée et récurrente par les enquêtés pour expliquer leur entrée dans une fédération d'associations. Dans les entretiens, les notions de « sens » et d'« utilité sociale » reviennent en effet régulièrement pour justifier le choix d'entamer une carrière professionnelle dans le secteur associatif. La valorisation de l'utilité sociale s'accompagne souvent d'une dépréciation du secteur économique associé à un esprit de lucre et à l'individualisme. À écouter certains enquêtés, tout se passe comme s'ils étaient prédestinés à épouser la cause des exclus. C'est notamment ce qu'affirment plusieurs chargés de mission qui ont grandi auprès de parents fonctionnaires appartenant à la « main gauche » de l'État (Bourdieu, 1993) (enseignants, travailleurs sociaux, etc.), qui leur ont transmis des valeurs de solidarité et un attachement aux principes du service public. Pour ces chargés de mission, l'orientation vers le secteur associatif s'inscrit dans le prolongement des valeurs transmises lors de la socialisation familiale et permet d'actualiser ces dernières :

« Ma mère a été assistante sociale à la Sécurité sociale toute sa vie, ses deux parents ont bossé dans la sécu, mon père est fils de haut fonctionnaire de gauche, sa mère a bossé à la Poste toute sa vie et mon père était prof de sciences éco en lycée, agrégé. C'est relativement logique d'avoir un parcours dans la politique publique, côté associatif mais très étatique en relation avec l'État et le tout au service du social, de l'intérêt général. Donc le déterminisme il est clair et net, d'autant plus qu'avec mes

²⁹⁸ Créée en 1989, la FEANSTA regroupe des organisations non-lucratives d'une trentaine de pays européens (principalement des fédérations nationales ou régionales). La FEANTSA mène des activités de lobbying auprès des institutions européennes.

parents, on se retrouve vachement en termes de valeurs, de compréhension des choses, du monde. » (Florent, 29 ans, chargé de mission à la FNARS entretien réalisé le 26 octobre 2014.)

Il reste que l'influence des valeurs transmises par le cercle familial sur l'orientation professionnelle reste particulièrement délicate à établir. O. Fillieule rappelle ainsi qu'en matière d'engagement « on ne sait pas selon quelle modalité une disposition se traduit par une action effective ou par l'inaction » (Fillieule, 2001 : 199). Comme l'indique J. Siméant dans son étude sur les travailleurs du secteur humanitaire, l'attention portée à l'influence du milieu familial pour comprendre l'engagement laisse dans l'ombre d'autres questions comme celle « de la variation dans le temps des coûts et rétributions de l'engagement » (Siméant, 2001 : 47). L'auteur indique qu'« il importe de se défaire d'une conception mécaniste de l'engagement, prompt à voir dans le militantisme la conséquence de certains aspects de l'identité sociale » (*idem* : 64).

En tout état de cause, la question des valeurs transmises par le milieu familial est loin d'épuiser l'ensemble des motifs d'entrée dans les fédérations associatives. Toutefois, les données recueillies en entretien permettent d'affirmer que le milieu familial détermine largement le rapport à l'école et la volonté de s'inscrire dans des études universitaires, plus particulièrement dans des filières généralistes en sciences humaines et sociales. C'est particulièrement le cas des enquêtés issus de familles de fonctionnaires où l'investissement dans les études et la réussite scolaire sont fortement valorisés. Or, comme l'a montré l'analyse, c'est le plus souvent vers la fin de ce cursus universitaire que les enquêtés optent pour une orientation vers le secteur associatif. Le milieu familial semble donc principalement agir de manière indirecte. Il conditionne le rapport aux études et l'orientation vers des filières généralistes tournées vers l'analyse de la « chose publique », de l'action publique. Dans un deuxième temps, ces dernières amènent les enquêtés à envisager le secteur associatif comme un possible professionnel.

Ainsi, si certains chargés de mission insistent sur les conséquences de leur socialisation familiale sur leur orientation professionnelle, les éléments d'analyse montrent que le « choix » du secteur associatif repose dans une large mesure sur des stratégies scolaires ou l'absence de stratégies scolaires. En effet, plusieurs enquêtés (ce sont parfois les mêmes qui quelques instants plus tôt lors de l'entretien mettaient l'accent sur leur vocation à s'engager au service des

« exclus ») décrivent leur parcours universitaire comme une période d'incertitude et de doute quant à leur projet professionnel. Dans ce contexte, quelle place accorder aux discours qui mobilisent un registre vocationnel et qui mettent l'accent sur la volonté de s'engager au service des pauvres et des associations qui les prennent en charge ?

S'il ne faut pas négliger l'importance de la dimension morale que les chargés de mission accordent à leur travail, il semble bien que celle-ci constitue autant, sinon moins, un motif préalable à l'entrée dans le champ associatif, qu'une valeur acquise après coup, au contact de l'organisation, et sous l'effet de l'assimilation de sa doctrine. Dans cette perspective, on peut se demander, comme L. Willemez à propos des avocats, dans quelle mesure la mise en avant du désintéressement, d'une conception utilitaire du travail ne résulte pas d'une nécessité « qui conduit les individus à transformer leurs contraintes sociales d'existence en goût et en plaisirs » (Willemez, 2003 : 159). Le choix de l'associatif ne s'expliquerait alors pas tant par des motifs d'ordre éthique ou moral, par une appétence au désintéressement, mais constituerait un choix par défaut, à la suite d'une déception, d'une incapacité à intégrer ou se maintenir dans un autre univers professionnel.

À l'instar de Gaëlle, titulaire d'un master de sciences politiques et d'un autre master orienté sur les politiques culturelles. Après avoir recherché un emploi pendant neuf mois dans le secteur de la communication, elle mobilise son capital social et parvient à obtenir un poste de chargée de mission communication dans une fédération de l'IAE. L'insertion par l'économique lui est alors totalement étrangère, mais « il fallait qu'(elle) fasse un truc (pour) sortir de la spirale du chômage »²⁹⁹.

La situation de Nathalie est semblable à celle de Gaëlle. Lorsque cette juriste spécialisée en droit international revient de son stage au siège d'une ONG fameuse à New York (« le rêve, je voulais bosser dans une ONG droits de l'homme »³⁰⁰), elle espère trouver un emploi dans le secteur humanitaire mais n'y parvient pas. Elle finit par être embauchée sur un poste de conseillère juridique dans un centre d'hébergement d'urgence pour toxicomanes : « j'avais une carrière de droit international. Je ne savais pas ce qu'était un éducateur mais voilà j'avais besoin de bouffer ». Au cours de ses cinq années passées à ce poste, elle échoue à deux reprises au concours d'avocat et postule sans succès à plusieurs emplois dans le secteur humanitaire. Elle est finalement recrutée sur un poste de chargé de mission analyse juridique à la FNARS :

²⁹⁹ Entretien réalisé le 7 octobre 2014.

³⁰⁰ Entretien réalisé le 20 novembre 2014.

« c'était un de mes derniers choix d'ailleurs, ce n'est pas forcément ce que je voulais faire au départ ».

- *Le travail en « mode projet », un facteur d'engagement*

À l'instar de la première section de ce chapitre qui analyse l'investissement des administrateurs dans leur rôle de porte-parole de la fédération, cette partie s'intéresse à l'engagement des chargés de mission dans leur travail. Elle défend l'idée que cet engagement est lié aux propriétés propres à la scène professionnelle. En cela, cette partie s'inscrit dans le prolongement des analyses précédentes qui montrent que l'orientation dans le secteur associatif est moins liée à des motifs d'ordre éthique qu'aux possibilités d'y faire fructifier ses savoirs scolaires. Dans la continuité de cette analyse, cette partie montre que l'investissement conséquent des chargés de mission dans leur travail est moins lié à la portée morale de celui-ci (servir la cause des exclus) qu'à la manière dont il est organisé.

Florent a grandi dans une grande ville de province, dans une famille de fonctionnaires (cf. partie précédente). Après l'obtention d'un diplôme universitaire de technologie en sciences de l'information et de la communication, il s'oriente vers une licence de sciences politiques afin de « prendre de la hauteur » et acquérir une « culture économique et politique ». Un enseignement consacré à l'économie sociale et solidaire (ESS) suscite son intérêt. L'année suivante, il décide de suivre la formation de master spécialisé sur ce secteur. Lors de son stage de fin d'études à la Croix-Rouge française, il travaille sur un projet d'épicerie sociale. Il assure les relations avec les acteurs publics locaux partenaires du projet (collectivités locales et administrations), prend en charge son versant économique (« il s'agissait de monter un business prévisionnel »). Cette immersion dans la gestion de projet associatif mêlant activité économique et finalité sociale le captive. Diplômé du master à 24 ans, Florent postule à des emplois dans le secteur de l'ESS puis est recruté en 2009 à la FNARS-Rhône-Alpes comme chargé de mission IAE.

Si ce premier emploi s'inscrit dans la continuité des expériences précédentes en termes de savoirs et de savoir-faire mobilisés (« je m'appuyais sur ce que j'avais vu dans les études en économie, en science po, sur mon expérience à la Croix Rouge pour l'animation de réseau, la communication écrite, la relation partenariale »), Florent met en avant son apprentissage du

secteur de l'IAE, au contact des « acteurs de terrain ». Son travail consiste à « accompagner les adhérents ». Il leur apporte un appui technique dans l'analyse de leur activité économique, il construit et gère un catalogue de formations pour les professionnels des structures d'insertion³⁰¹, etc.

Au printemps 2012, les dirigeants salariés de la fédération proposent à Florent de devenir chargé de mission IAE au siège parisien. En entretien, Florent met en avant les activités nouvelles accomplies au niveau national et la charge de travail supplémentaire qu'elles impliquent. Il oppose la dimension « très concrète, très opérationnelle » du travail au niveau régional centré sur l'accompagnement des adhérents, à la multiplicité des missions au niveau national :

« Je ne fais jamais en dessous de 55 heures par semaine. Parfois, plus, 60, avec des pics plus hauts en fonction de l'actualité³⁰² (...) Au siège, tu travailles plus qu'en région parce que des sollicitations fusent de partout donc tu as du boulot sans cesse. (...) Évidemment il y a des trucs qui me gonflent, que j'aimerais ne pas faire comme le FSE, mais il y a plein de trucs que je me rajoute. Je vais me dire que c'est hyper intéressant d'ouvrir tel dossier, de faire telle mobilisation. Typiquement sur l'interpellation politique, si la FNARS le fait c'est parce que je le fais. (...) Donc une grosse part de ma charge de travail c'est moi qui me la crée. J'ai envie de faire du partenariat donc j'échange avec l'association des paralysés de France, je pense qu'il y a des trucs à faire avec eux. Je me suis engagé dans (la rédaction) du projet fédéral. Tout le temps c'est ça et c'est ça qui fait que je travaille autant. (...) Au siège on a la chance de travailler sur le contexte politique, ça m'a permis de monter en compétence, de monter en responsabilité et de pouvoir parler d'emploi au sens large, de politiques publiques en général, notre job c'est de sortir des proposition. » (Florent, entretien réalisé le 26 octobre 2014.)

Cet extrait d'entretien montre la relation entre *organisation du* et *engagement dans le* travail. Le travail des chargés de mission de l'échelon national se compose d'un faisceau de tâches hétérogènes. La majorité d'entre elles consistent à mettre en œuvre les actions définies dans les conventions de financement entre la fédération et ses bailleurs publics. Ces actions sont

³⁰¹ Pour une analyse de ces « prestations » ou ces actions de « professionnalisation », je renvoie le lecteur au troisième chapitre de la thèse.

³⁰² Contre une quarantaine d'heures par semaine lorsqu'il travaillait à la FNARS Rhône-Alpes.

variées : participation aux réformes de l'IAE, pilotage les instruments de professionnalisation, animation de groupes de travail, etc. Il s'agit également d'assurer le travail spécifique de gestion de ces conventions, c'est-à-dire la rédaction des bilans d'activité (cf. chapitre 3). C'est à ce travail de gestion de convention que Florent fait référence lorsqu'il évoque la convention entre la FNARS et la DGEFP au titre du fonds social européen (FSE). À ces missions qui constituent la partie du travail prescrite aux chargés de mission, s'ajoute, au gré des actualités et des opportunités, un ensemble d'actions secondaires, qui n'entretiennent pas nécessairement de rapport direct avec la thématique prise en charge par les acteurs : l'élaboration du projet fédéral, la mise en place de partenariats avec d'autres associations, l'organisation d'évènements consacrés aux politiques sociales, la mise en place d'une campagne de lobbying auprès de parlementaires, etc.

Ces missions secondaires, qui « fument de partout », s'imposent moins comme une contrainte qu'elles ne font l'objet d'un investissement librement consenti. Sur ce point, les propos de Florent rejoignent ceux d'autres enquêtés qui expliquent l'importance de leur charge de travail par le fait qu'ils s'impliquent volontairement dans de nouvelles missions ou de nouveaux projets au motif que ces derniers suscitent leur curiosité, et permettent, comme le dit Florent en entretien, de « monter en compétence ». C'est le cas de Gaëlle, chargée de mission dans une fédération de l'IAE :

« J'ai un réflexe... Je n'ai pas envie de m'enterrer. Tu peux toujours trouver de nouvelles choses, des nouveaux dossiers, là, moi je bosse sur l'innovation sociale, j'ai un dossier sur les prisons et l'insertion, c'est moi qui ai demandé, pour ne pas tourner en rond. Donc tu peux trouver autre chose sur un même poste. Alors le truc c'est qu'au niveau du temps c'est compliqué. Il y a un côté challenge un peu. Mais je ne suis pas dans un cas où tu fais ton petit boulot avec tant d'heures et tu gagnes tant d'argent. » (Entretien réalisé le 7 octobre 2014.)

La possibilité de passer d'une mission à une autre, d'un projet à un autre, a pour conséquence un renouvellement constant des activités professionnelles qui suscite le sentiment d'un accomplissement de soi dans le travail.

De ce point de vue, les effets de l'organisation du travail dans les fédérations associatives ne sont pas sans rappeler ceux du néo-management mis en lumière par E. Chiapello et L. Boltanski (1999). Dans le modèle du néo-management, le projet occupe une place centrale et les aptitudes

individuelles valorisées sont « l'enthousiasme, la flexibilité, la connexion aux autres, l'autonomie, l'employabilité » (Boltanski et Chiapello, 1999 : 142). L'éclatement du travail en différentes missions, l'autonomie relative des acteurs (qui disposent de marges de manœuvre pour définir, en partie, certaines de leurs missions), leur sentiment de « monter en compétence » et de s'épanouir intellectuellement sont autant de caractéristiques qui font écho aux mécanismes d'engagement des cadres du secteur capitaliste étudiés par Boltanski et Chiapello (*idem*).

Cette représentation de l'activité professionnelle est particulièrement saillante chez les salariés qui occupent les positions hiérarchiques les plus élevées au sein des fédérations de l'IAE (chef de service, directeur général). Ces enquêtés sont plus âgés que les chargés de mission - ils ont entre 40 et 50 ans au moment de l'enquête - et leur présence dans le secteur de l'IAE ou, plus largement, dans le secteur associatif, est plus ancienne. Comme les chargés de mission, ils mettent en avant leur capacité à réaliser des tâches variées, à s'adapter à de nouvelles missions, à relever de nouveaux « challenges ». Toutefois, ces compétences ne se rapportent plus à un poste de travail particulier, mais elles viennent caractériser l'ensemble de leur carrière, pensée comme une succession de projets à mener à bien. Deux figures de travailleur associatif s'opposent dans leurs discours : celle du « gestionnaire » qui sert de repoussoir car elle est synonyme de routine, d'ennui, de « sinistrose » ; celle du « développeur » dans laquelle ils se reconnaissent et dont ils valorisent les qualités en matière de dynamisme, d'« innovation » :

« Je considère qu'il est extrêmement dangereux à nos postes de rester trop longtemps dans une structure. C'est des postes de mission de projet et pas de postes de gestion et en gros au maximum au bout de trois, quatre ans je fais le choix de passer le témoin. Le risque c'est la sinistrose l'appropriation (...). J'ai eu la chance à chaque fois de rentrer dans des structures qui étaient en quête de nouvelles dynamiques, d'aspiration à une évolution. Moi c'est là-dedans que je m'éclate. (...) Je trouve aussi dangereux de s'installer dans une thématique particulière. C'est pour ça que je goûte encore de cette liberté de pouvoir changer de thématique de passer de l'immigration au sida à la jeunesse, à l'éducation populaire, à l'exclusion, à l'IAE, je trouve qu'il faut réfléchir à comment on peut garantir dans le milieu associatif cette fluidité cette mixité, ce renouvellement des hommes. Cadres militants responsables. Par contre je suis une burne absolue

quand il s'agit plus de gérer, là c'est une cata. » (Alain, 37 ans, directeur général d'une fédération de l'IAE.)

« J'ai toujours fonctionné sur des challenges, et donc je me suis jamais attardé beaucoup dans mes postes mais à chaque fois il fallait que ça me réveille, je finissais huit ans dans la formation professionnelle où j'avais dirigé beaucoup d'établissements dans la lutte contre le chômage, j'y trouvais plus d'intérêt particulier, je faisais plutôt de la gestion de mon organisation alors que j'étais venu pour développer des projets innovants. Bon j'avais fait le tour. Et je suis venu à la FNARS non pas pour le pognon parce que j'en ai perdu, mais je suis venu parce qu'il y avait des enjeux autour de l'insertion par l'activité économique que je ne connaissais pas. (...). J'y suis venu par la phase innovation un peu. » (Dominique, 50 ans, environ, ancien chargé de mission à la FNARS, entretien réalisé le 31 octobre 2012.)

- *Travail d'intermédiation et métiers flous*

Au caractère composite des missions effectuées, correspond une diversité des lieux fréquentés et des acteurs rencontrés par les chargés de mission : les acteurs « du terrain » (dirigeants d'établissements sociaux et parfois travailleurs sociaux), des responsables du secteur public (hauts-fonctionnaires des administrations centrales, élus locaux, membres de cabinets ministériels), des représentants syndicaux et patronaux, des journalistes des salarié d'autres fédérations associative, etc.

Dans les entretiens, certains chargés de mission mettent en avant leur maîtrise des cultures et des codes professionnels qui régissent ces univers professionnels différents : le comportement policé et le langage technocratique et plus largement les schèmes de pensée de l'espace politico-administratif d'un côté, les pratiques associatives et les particularités des personnes qu'elles prennent en charge :

« Dans une fédé comme la FNARS, tu as besoin de gens qui peuvent s'adresser aux pouvoirs publics, qui viennent du même milieu, l'université, sciences po, qui sont capables d'exprimer une idée qui soit audible par les pouvoirs publics, qu'ils n'y aillent pas comme des gros bourrins qui du coup jouent un peu le même jeu...

et qui en même temps aient assez la fibre sociale pour comprendre les asso de terrain, les personnes accompagnées. (...) Le fait de bosser en fédération ici je trouve ça passionnant parce que tu es en lien avec le terrain. On parle avec eux et on collecte la matière qu'ils nous donnent. Et puis le lien avec le volet politique. Du coup moi je pense qu'on est traducteur entre ce que nous disent les politiciens avec les mots de politicien et un sens de la réalité qui n'est pas très ajusté au terrain, et un côté terrain qui peut être très militant, brut de décoffrage et pas très policé. Et du coup on essaie de faire s'entendre ces gens-là et de produire des choses qui peuvent convenir à tout le monde pour faire avancer les politiques publiques dans toute leur diversité. » (Thibaud, entretien réalisé le 4 avril 2013.)

Cet extrait d'entretien montre bien les représentations communes des permanents des fédérations à propos de leur position et de leur rôle professionnel. Ils se pensent comme des intermédiaires, des maillons entre les responsables politiques et administratifs et « le terrain », les associations adhérentes. Ces représentations font largement écho aux chapitres précédents qui analysent le travail de ces salariés associatifs placés à l'interface l'administration (vers laquelle ils remontent les problèmes rencontrés par les adhérents) et les acteurs associatifs (dont ils cherchent à professionnaliser les pratiques). Pour le dire avec les mots de Thibaud, ces intermédiaires sont des « traducteurs ». « À l'écoute » du terrain, ils traduisent les problèmes et les revendications des acteurs associatifs dans un langage audible pour les « politiciens ». Ils reformulent le langage de ces derniers afin qu'il soit intelligible pour des militants « bruts de décoffrage ». Ils jouent ainsi une fonction de pacificateur, de créateur de consensus entre ces deux univers professionnels.

Lors de notre entretien, Florent se présente comme une version associative du « technotable », une notion de J.-P. Gaudin qu'il a étudié en cours de sciences politiques et qui, selon lui, « joue aujourd'hui un rôle central » dans la production des politiques sociales. Les travaux de J.-P. Gaudin (1996, 1999) mettent en avant l'émergence de nouvelles figures professionnelles intermédiaires - « les technotables » ou les « missionnaires de la négociation » (Gaudin, 1999 : 185) - dans le cadre du développement des relations « contractuelles » entre organisations (administrations étatiques, collectivités locales et acteurs privés comme les associations, etc.) concourant à la construction des politiques publiques contemporaines. Pour Gaudin, ces nouvelles positions professionnelles sont occupées par des individus aux « itinéraires personnels mixtes, militant associatif et expert, technicien et élu

local, compétence scientifique et représentant d'un "segment d'opinion" » (Gaudin, 1996 : 21) et dont les savoir-faire reposent sur la capacité à « situer plusieurs logiques d'action les unes par rapport aux autres, à repérer les passerelles éventuelles, les lieux d'intersection et de "traduction" » (*idem* : 20). Le « technotable associatif » auquel Florent s'identifie mobilise selon lui « un registre technique donc technocrate capable de comprendre le fonctionnement de l'action publique, les administrations », mais il est « en même temps militant associatif (...) capable de parler en tant que représentant de la société civile, des associations (...) de nouer des réseaux »³⁰³.

Le caractère composite des missions, l'instabilité des frontières des postes et l'agencement de compétences cognitives complexes permettent d'établir un parallèle entre le travail des chargés de mission des fédérations associatives et les « métiers flous » analysés par G. Jeannot (2005, 2011). Par cette expression, l'auteur rend compte de la caractéristique centrale d'activités professionnelles qui émergent à partir des années 1980 à la frontière du secteur public, dans le contexte de la décentralisation. L'auteur met en lumière les tensions qui traversent ces métiers aux appellations diverses (« chargé de mission », « chef de projet », « agent de développement ») : « missions définies de manière vague, positions d'emploi bricolées et parcours influencés par la sphère politique (...) » (Jeannot, 2005 : 34).

Pour G. Jeannot, c'est précisément dans ces tensions que les occupants de ces métiers flous parviennent à se ménager des marges d'autonomie et à se créer des opportunités. L'indétermination des politiques locales et le développement des procédures contractuelles les amènent à composer avec des acteurs hétérogènes (dirigeants d'entreprise, élus locaux, fonctionnaires d'administration publique locale, acteurs associatifs), à mobiliser l'ensemble des ressources de leur environnement institutionnel. De la même manière, les chargés de mission de la FNARS tirent leur épingle du jeu de leur capacité à mobiliser les acteurs appartenant à différents univers institutionnels. Comme les occupants des « métiers flous », ils réinventent constamment leur travail, à la faveur d'un partenariat ou d'une nouvelle opportunité de financement. En cela, la particularité commune aux chargés de mission des fédérations associatives et aux occupants des métiers flous étudiés par G. Jeannot est de construire, d'inventer leur propre travail plus que de se le voir imposer par d'autres.

³⁰³ Entretien avec Florent réalisé le 26 octobre 2014.

Dans les entretiens, les dispositions professionnelles mobilisées dans les activités d'intermédiation - capacité d'adaptation à un nouvel environnement, de communication, d'auto-organisation - sont naturalisées par certains enquêtés qui les assimilent à leurs qualités personnelles, leurs traits de caractère, ou à leur personnalité. Ainsi cette chargée de mission IAE qui, lorsqu'elle anime un groupe de travail, « s'appuie sur ce qu'elle est » : une personne qui a « la tchatche » et qui parvient à mener de front une multitude de missions car elle « toujours été quelqu'un d'organisé ». Ou cette autre enquêté qui dit avoir du « caractère », ce qui lui permet de prendre la parole dans les réunions. Ainsi naturalisées, ces dispositions - prise de parole en public, aisance à s'exprimer à l'oral, capacité à saisir rapidement les enjeux d'un nouveau dossier, etc. - ont tendance à se faire oublier pour ce qu'elles sont : des savoir-faire acquis au cours de la socialisation professionnelle initiale puis importés dans l'activité professionnelle. Comme le montre la partie précédente, les cursus généralistes en sciences sociales, notamment au sein des instituts d'études politiques, favorisent leur acquisition (par exemple par le biais des exposés ou des « grands oraux », des notes de synthèse, de la coexistence de matières différentes dans la même formation, etc.). L'organisation du travail en un faisceau de tâches composites et mouvantes est donc ajustée aux dispositions acquises par les acteurs au cours de leur socialisation professionnelle initiale et a pour conséquence leur engagement intense dans le travail.

Conclusion de la section

Pendant près de quarante ans, l'action de la FNARS repose sur l'investissement bénévole de directeurs d'association. L'extension des politiques d'action sociale et l'intensification des relations avec les pouvoirs publics dans les années 1980 amène la fédération à se doter de ses premiers chargés de mission, qu'elle recrute parmi ses administrateurs bénévoles. L'accroissement des exigences contractuelles imposées par les bailleurs et la nécessité de communiquer sur ces actions auprès des médias entraînent l'importation de compétences associées à des professions d'autres univers professionnels (journalistes, communicants, comptables).

À partir du milieu des années 2000, de nouveaux acteurs occupent les postes de chargé de mission. Il s'agit de jeunes diplômés ayant acquis des savoirs spécialisés sur les politiques

d'action sociale au cours de leurs études universitaires. Contrairement aux administrateurs qui tirent leurs ressources et leur légitimité à s'investir dans les activités de la fédération de leur carrière professionnelle effectuée « sur le terrain », au contact des « exclus », les chargés de mission sont embauchés pour leurs savoirs et leur savoir-faire acquis au cours de leur socialisation professionnelle initiale. En cela, les critères d'embauche reposent moins sur la connaissance concrète du « terrain », que sur la maîtrise de savoirs généraux et spécialisés sur les politiques sociales d'une part, et de savoir-faire en matière de gestion de projet, d'animation de groupe de travail de l'autre, etc. De ce point de vue, la recherche d'expertise spécialisée par la FNARS (sur l'hébergement social, l'IAE, l'évaluation, etc.) découle du processus de spécialisation croissante des politiques sociales.

L'analyse montre que l'entrée à la FNARS est pour les chargés de mission un moyen de réinvestir leurs acquis scolaires dans un premier emploi autant que de satisfaire des dispositions à s'engager pour une cause. En cela, les enquêtés rejoignent en partie les « activistes-experts » étudiés par S. Ollitrault, caractérisés par leur « militantisme de dossier » (Ollitrault, 1996). L'auteure indique que le développement de ce « modèle généralisé de militants, créateurs et applicateurs de « nouvelles » normes vertes (...) s'explique par une socialisation secondaire, donnant des prédispositions et des ressources à un tel militantisme » (Ollitrault, 2001 : 107).

Dans cette perspective, la mise en avant de l'« utilité sociale » et du « sens » du travail comme justification de l'engagement, semble bien être un argument acquis au contact de la fédération, un produit de l'intériorisation de ses positionnements. Autrement dit, l'analyse amène à penser que les chargés de mission sont d'abord des experts qui, à travers l'exercice de leur activité professionnelle, se forment une vocation, en associant leur travail à des ressorts moraux. Si cet « *illiusio associatif* » (Bory, 2010) qui valorise le désintéressement est présent dans les discours recueillis en entretien, l'analyse montre que les chargés de mission présentent également, voire surtout, leur travail comme un moyen d'accomplissement personnel. Dans cette perspective, le secteur associatif est autant un moyen de servir la cause des « exclus » que de se servir soi-même en « montant en compétence », en s'épanouissant sur le plan intellectuel, etc. De ce point de vue, les enquêtés, détenteurs de diplômes universitaires relativement bien placés dans la hiérarchie des titres scolaires (l'ensemble des enquêtés dispose d'un master 2, les cursus au sein d'IEP sont fréquents), se distinguent d'autres populations de travailleurs de l'espace associatif où domine la logique du bénévolat. Par exemple les salariés des associations sportives qui définissent « prioritairement (leur) métier à travers les catégories de l'engagement

« gratuit » et « dévoué » (Falcoz et Walter, 2009 : 33) et pour qui « le registre vocationnel l'emporte sur le registre professionnel » (*idem* : 34).

L'analyse présentée dans cette section met ainsi en lumière les spécificités de ce segment du marché du travail associatif par rapport à l'ensemble de cet espace. De la même manière que la section précédente qualifiait les administrateurs bénévoles d'élite associative, le même terme peut être mobilisé pour ces jeunes chargés de mission qui se distinguent des autres salariés du monde associatif par leur niveau de diplôme et la dimension intellectuelle de leur travail.

III. Le « politique » et le « technique » : production d'expertise et division du travail entre administrateurs bénévoles et chargés de mission

Après avoir analysé, dans les sections précédentes, les profils et les modes d'engagement des acteurs de la FNARS, cette section s'intéresse à leur collaboration dans le travail de production d'expertise. Dans un premier temps, il s'agit de revenir sur une spécificité organisationnelle de la fédération : la prise en charge conjointe d'une thématique par un chargé de mission et un administrateur bénévole. En s'appuyant sur plusieurs études de cas, cette section montre qu'administrateurs et chargés de mission sont placés dans une situation d'interdépendance.

A. L'analyse des relations d'interdépendance entre administrateurs référents et chargés de mission

- *Le « politique » et le « technique » : des catégories indigènes pour délimiter les domaines d'intervention des administrateurs et des chargés de mission*

Comme le remarque Y. Morival, « l'opposition entre dimensions « technique » et « politique » dans la division du travail d'une institution ou d'un groupe est un constat assez récurrent » (Morival, 2015 : 395) de la part des sociologues. Á la FNARS, ce découpage des

activités est mobilisé tant par les permanents salariés que par les administrateurs bénévoles, pour rendre compte du fonctionnement de l'organisation. Il ne s'agit pas ici de s'appuyer sur ces catégories indigènes pour distinguer des activités intrinsèquement « politiques » d'autres qui seraient par essence « techniques ». L'objectif est d'analyser la mobilisation de ces deux labels par les acteurs pour rendre compte de la manière dont s'organise le travail de production d'expertise au sein de la fédération. Autrement dit, la distinction entre les activités « politiques » et « techniques » constitue une porte d'entrée pour analyser les processus de division du travail et la répartition des domaines de compétence entre les administrateurs et les chargés de mission. Il s'agit de mettre en lumière les manières dont la fédération attribue des tâches différenciées à ses membres, définit leur périmètre d'intervention et leurs attributions.

L'usage des labels « politique » et « technique » permet aux acteurs de délimiter leur territoire d'intervention et, ce faisant, de légitimer leur position dans l'organisation. Ainsi, les sujets labellisés « politiques » correspondent à ce qui est important pour les administrateurs. Autrement dit, les administrateurs ont le pouvoir de définir ce qui est important, donc ce qui est politique. Les sujets définis comme importants, majeurs par le conseil administration ou le bureau fédéral, ce sont les « macro-sujets », dotés d'un caractère exceptionnel. Plusieurs critères permettent d'identifier les objets politiques. Entrent dans cette catégorie les sujets qui concernent la construction de la ligne politique de la fédération, sa capacité d'influence auprès des responsables politiques et/ou sa visibilité dans l'espace médiatique. L'élaboration, tous les cinq ans, du projet fédéral fait ainsi partie des sujets « politiques ». À ce titre, sa construction fait l'objet d'un contrôle resserré de la part des administrateurs. De même, le programme de propositions politiques entre dans la catégorie des objets politiques. Construit en 2011 dans le contexte des élections présidentielles et législatives prévues l'année suivante, ce programme vise à « communiquer pour influencer les décideurs et l'opinion publique »³⁰⁴. L'idée du programme est impulsée par les membres du conseil d'administration, et notamment par la présidente de la fédération, N. Maestracci (voir encadré ci-dessous).

³⁰⁴ Axe du projet fédéral de la fédération. Une démarche semblable a été initiée lors de l'élection présidentielle de 2007. L'année précédente, la fédération a organisé ses « États Généraux » de l'exclusion.

Encadré 19 – L’ouverture du poste de président(e) à des profils extérieurs au champ de l’action sociale

Entre 1956 et 2003, le poste de président(e) de la FNARS est occupé par des directeurs ou des directrices d’associations d’insertion et d’action sociale ayant suivi la carrière d’administrateur étudiée dans la première section du chapitre. L’arrivée de N. Maestracci à la présidence de la fédération en 2004 constitue une rupture. N. Maestracci est haut-fonctionnaire et magistrate. Elle n’a jamais été engagée au sein de la fédération et accède directement au poste de présidente. Née en février 1951, N. Maestracci débute sa carrière comme juge pour enfants puis devient juge d’application des peines. Elle effectue la suite sa carrière dans plusieurs cabinets ministériels. Elle est nommée par L. Jospin, alors Premier ministre, à la tête de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) de 1998 à 2002. Débarquée de la MILDT par le gouvernement Raffarin, elle intègre le conseil d’administration de la FNARS en juin 2003. L’ouverture du poste de président à des individus extérieurs au secteur associatif vise à accroître l’audience de la fédération auprès des responsables politiques et administratifs. En cooptant N. Maestracci, il s’agit de bénéficier de sa connaissance des arcanes de l’administration, de ses compétences en matière de négociation « de haut niveau » et de son réseau de relations. En 2012, c’est la même logique qui amènera les administrateurs de la fédération à solliciter un autre haut-fonctionnaire, L. Gallois.

Les membres du bureau supervisent et contrôlent la rédaction des propositions politiques par les salariés. De même, les administrateurs définissent la stratégie de lobbying une fois les propositions rédigées. Les permanents salariés ont donc un rôle de scribe : ils écrivent les propositions puis les font valider dans les espaces de pouvoir de la fédération. L’activité rédactionnelle les dote toutefois de marges d’autonomie par rapport au pouvoir des administrateurs en orientant les propositions.

Tous les objets ne suscitent pas les mêmes enjeux au sein de la fédération. Les objets considérés comme « importants » s’opposent aux sujets mineurs c’est-à-dire aux sujets qui relèvent de l’activité quotidienne de la fédération : l’écriture et la signature d’un communiqué de presse, la mise en place d’un partenariat, etc. Pour les sujets mineurs, ce sont les salariés, qui suivent de près les dossiers et les réformes, qui définissent ce qui doit faire l’objet d’un arbitrage par les administrateurs. En cela, leur rôle rejoint celui des hauts fonctionnaires des administrations centrales étudiés par M. Eymeri-Douzans, qui décident de faire remonter (ou

pas) un dossier au ministre, et donc, qui circonscrivent quotidiennement, le périmètre de ce qui est politique ou de ce qui ne l'est pas (Eymeri-Douzans, 2003). À l'instar des hauts-fonctionnaires les chargés de mission de la FNARS effectuent donc un travail de qualification et de tri entre les objets qu'ils considèrent comme importants, qui méritent d'être mis à l'ordre du jour du conseil d'administration ou du bureau, et les sujets sur lesquels ils peuvent agir seuls. Un critère central est mobilisé pour définir les sujets devant faire l'objet d'un arbitrage de la part des administrateurs : le fait que ces sujets engagent une prise de position officielle de la fédération (signature d'un communiqué de presse, investissement d'un groupe de travail mis en place par l'administration, etc.).

Ce découpage classique entre sujet politique et sujet technique s'articule avec une spécificité organisationnelle de la FNARS. Chaque thématique d'intervention (l'IAE, l'Europe, l'hébergement social, etc.) fait l'objet d'un travail partagé entre un chargé de mission salarié et un administrateur bénévole. Les labels « technique » et « politique » ne servent pas uniquement à distinguer les sujets importants des sujets mineurs. Leurs usages par les acteurs visent également à délimiter le périmètre de leur intervention et à définir leur rôle dans la prise en charge d'une thématique. Autrement dit, le technique et le politique différencient des objets, mais ils sont également associés à des individus : aux administrateurs bénévoles la prise en charge des activités labellisées comme « politiques », aux chargés de mission la réalisation des activités labellisées comme « techniques ».

Les activités labellisées « techniques » désignent les tâches effectuées par les chargés de mission. Elles correspondent à la gestion quotidienne d'une thématique : la diffusion d'informations aux adhérents de la fédération dans les médias et les groupes de travail internes à la fédération (rédaction de notes de synthèse, participation à des journées d'études régionales, etc.), la construction de partenariats avec d'autres acteurs (associatifs, publics privés), le pilotage des dispositifs de professionnalisation, la gestion et le suivi des conventions de financement.

Les activités labellisées « politiques » renvoient aux tâches effectuées par les administrateurs référents sur une thématique. Elles consistent à exprimer les positions de la fédération dans les médias, auprès des responsables politiques et administratifs, lors d'évènements consacrés à la thématique, etc. Les administrateurs jouent alors un rôle de porte-parole de la fédération en exprimant publiquement ses positions sur un sujet. Le « politique » désigne également un autre ensemble d'activités qui visent à faire exister la thématique au sein de la fédération.

L'administrateur doit alors faire en sorte que la thématique dont il est responsable fasse l'objet de discussions dans les espaces de décision de la fédération (conseil d'administration et bureau fédéral) et suscite des prises de position de celle-ci.

À travers l'étude de la prise en charge de la thématique des politiques sociales européennes, la partie suivante montre que cette répartition du travail entre le « technique » et le « politique » place les administrateurs bénévoles et les permanents salariés en situation d'interdépendance. Chaque acteur a besoin de l'autre pour que la thématique dont il a la charge soit traitée par la fédération.

- *L'interdépendance entre chargé de mission et administrateur à travers la prise en charge des questions sociales européennes à la FNARS*

L'investissement de la FNARS sur la thématique de l'Europe date du début des années 1990. Jean en est l'artisan. Il préside alors une association gestionnaire de centres d'hébergement et de structures d'insertion par l'activité économique. En tant que président d'association, il développe plusieurs projets financés par le fonds social européen (FSE), ce qui l'amène à s'intéresser aux politiques sociales européennes. Lorsqu'il devient membre du conseil d'administration et du bureau fédéral de la FNARS, Jean constate que la fédération est peu investie sur ces questions. Il fait part de son envie d'investir la thématique européenne aux autres administrateurs qui le nomment référent Europe pour la fédération.

Cette fonction conduit Jean à représenter la FNARS dans les organisations non gouvernementales (ONG) qui se développent à l'échelon européen. Au titre de la FNARS, il devient président de la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA). Il représente également la FNARS au sein de la fédération European Anti-Poverty Network (EAPN)³⁰⁵. Il développe une expertise fine des politiques sociales européennes. Il se rend chaque mois à Bruxelles où il négocie avec les commissaires européens et leur cabinet, les élus du parlement et les hauts-fonctionnaires de la commission.

³⁰⁵ Comme la FEANTSA, EAPN regroupe des fédérations de lutte contre l'exclusion et la pauvreté des différents pays membres de l'Union Européenne. Cette structure est créée en 1990.

Jean rend compte du travail qu'il mène à Bruxelles à ses collègues administrateurs de la FNARS. Toutefois, lors de notre entretien, il insiste sur le faible intérêt que ces derniers portent aux questions européennes :

« Au conseil d'administration il est très difficile de faire passer du contenu sur l'Europe, (*car*) ça touche à des préoccupations, des débats qui viennent très en amont par rapport aux préoccupations de gens (les administrateurs de la FNARS) qui sont sur le terrain. On travaille sur des batailles dont les résultats sont cinq ans après, c'est très en amont les sujets européens. Eux (les administrateurs de la FNARS), ils s'intéressent aux évolutions réglementaires qui les concernent, qui impactent directement leur activité, donc l'hébergement ou l'IAE (...). Et l'Europe c'est complexe, il faut du temps pour se plonger dedans. »

Si les dirigeants bénévoles de la FNARS considèrent l'Europe comme un sujet secondaire, c'est en raison de leur profil professionnel. Ces « gens de terrain » qui exercent des fonctions de directeurs d'établissements sociaux sont préoccupés par des questions relatives à leur profession, et donc aux politiques nationales en matière d'hébergement social ou d'insertion par l'économique. Dans ce contexte, les questions européennes suscitent d'autant moins leur intérêt que leur impact sur les politiques nationales est loin d'être immédiat.

La prise en charge de la thématique de l'Europe par la FNARS s'effectue donc dans une configuration spécifique. Elle repose sur l'investissement d'un individu qui concentre les ressources et l'expertise de l'organisation sur la thématique. Détenteur d'un monopole en matière d'expertise européenne, Jean joue alors un rôle déterminant dans la construction des positions politiques de la FNARS sur ce domaine. Sa légitimité à énoncer ce que pense la FNARS en matière d'Europe est d'autant plus importante qu'il occupe une position élevée dans la hiérarchie statutaire de la fédération (en plus de son mandat d'administrateur, Jean est membre du bureau fédéral et secrétaire général adjoint de la fédération). En imposant ses positions individuelles sur l'Europe aux autres administrateurs, Jean les transforme en positions collectives : « le bureau et le conseil d'administration suivaient mes positions, j'avais juste de toute façon, donc ils n'ont pas mis le travail sur la table. Mais parce que la FNARS était en pointe (*sur les questions européennes*). On ne m'a jamais mis de bâton dans les roues ».

La capacité de Jean à imposer sa vision de l'Europe à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation est renforcée par ses propriétés sociales qui le distinguent des autres administrateurs. Jean a grandi à Paris, dans une famille « bourgeoise d'intellectuels ». Après un passage par le lycée Louis Le Grand, il étudie en Sorbonne et devient professeur de philosophie en lycée. Il milite également au parti socialiste dès le milieu des années 1970 et rencontre les futurs responsables de l'organisation partisane. « Passionné de politique » comme il se décrit, Jean est élu conseiller général du département du Doubs. Son origine sociale et son militantisme politique le dotent de ressources – aisance et appétence à s'exprimer oralement en public et à l'écrit, à développer une opinion politique sur des sujet techniques, à monter en généralité, savoir-faire en matière de négociations - qu'il réinvestit dans son engagement dans le secteur associatif. Ces capitaux distinguent Jean des autres administrateurs et lui permettent d'affirmer que leurs interventions au sein du conseil d'administration et du bureau fédéral se cantonnent à un « discours d'éducateur, un discours très terrain, (...) qui manque d'envergure (...), sans vision politique globale ».

Soutenu par le directeur général salarié de la fédération, Jean parvient à obtenir l'accord de ses collègues administrateurs pour l'embauche d'un chargé de mission « affaires européennes »³⁰⁶. Vincent est recruté fin 2007. À 31 ans, le nouveau « chargé de mission affaires européennes » compte déjà plusieurs expériences professionnelles liées aux institutions et aux politiques européennes³⁰⁷. Vincent et Jean se répartissent le travail lié à la thématique européenne. Le premier développe des actions en direction des adhérents : il coordonne des projets européens de mobilité qui permettent à des membres de la FNARS de rencontrer leurs homologues européens, il informe les adhérents sur les évolutions du droit et des politiques

³⁰⁶ En entretien, Jean précise : « J'ai toujours dit en bureau qu'il fallait quelqu'un pour l'Europe, pour qu'il y ait une présence à Bruxelles et pas seulement moi. J'étais prof à Angers et pas tout le temps disponible. Et puis il y avait le collectif SSIG qui demandait aussi du travail. (...) Donc l'Europe avec la directive service, on en parlait beaucoup à ce moment-là ». L'enquêté fait référence au collectif sur les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) dont la FNARS, représentée par Jean, est l'une des porte-paroles. La mobilisation du collectif vise à exclure les services sociaux de la directive service dont le champ d'application est alors en négociation à Bruxelles. Cette directive dite « Bolkestein » propose en effet d'intégrer les services sociaux (et parmi eux les activités des associations de lutte contre les exclusions) dans le champ concurrentiel. La mobilisation du collectif SSIG sensibilise les dirigeants de la FNARS aux enjeux européens. Elle fournit à Jean un argument en faveur du renforcement de la prise en charge de cette thématique par la fédération. Pour lui, cette dernière doit recruter un salarié dédié aux questions européennes.

³⁰⁷ Au début des années 2000, Vincent est salarié du bureau Europe de la province italienne de Pise, où il développe des projets de coopération avec des pays de l'est de l'Europe alors candidats à l'entrée dans l'union. Il part ensuite au Québec où il réalise, pour le compte de l'office franco-québécois pour la jeunesse, une étude sur la mise en place d'un programme d'échanges de jeunes diplômés européens et canadiens. Les deux années suivantes, il est secrétaire général du réseau des universités de l'ouest atlantique et coordonne un projet de recherche financé par la commission européenne.

européennes, il intervient dans les commissions nationales et régionales de la fédération pour sensibiliser ses membres aux enjeux européens et aux conséquences possibles sur leurs activités³⁰⁸. Pour le dire avec ses mots, Vincent lance une « grosse machine » qui « irradie le réseau sur l'Europe ». Vincent et Jean se distribuent le travail de représentation de la FNARS au sein des organisations associatives européennes (FEANTSA, EAPN) et françaises (le collectif associatif sur les SSIG). Jean transmet son expertise des politiques sociales européennes à Vincent. En entretien, celui-ci précise :

« La place de la société civile dans la société, les politiques européennes ça je l'ai hérité de Jean. Il m'a permis d'aller plus loin dans mon analyse politique, dans mon positionnement et ma vision des choses. Quand je suis arrivé à la FNARS j'étais un technicien de l'Europe, avec Jean je suis monté en compétence sur le politique. » (Entretien réalisé le 23 janvier 2015.)

Début 2011, Jean quitte la FNARS. Vincent devient le seul détenteur d'une expertise sur les sujets européens au sein de la fédération. Il tente de mobiliser d'autres administrateurs pour succéder à Jean mais aucun n'accepte, en raison de la complexité des sujets et des déplacements à Bruxelles qu'implique le mandat. En conséquence, la charge de travail de Vincent s'accroît. Il remplace Jean dans les groupes de travail au niveau européen. Il accepte également de prendre en charge d'autres thématiques lorsque ses supérieurs le lui demandent. Le chargé de mission éprouve des difficultés à prendre en charge seul des dossiers techniques et transversaux. Il s'épuise et fait un « burn out » :

« Quand j'ai perdu l'appui de Jean, les choses ont commencé à être compliquées. Je n'avais plus de référent politique, avec du sens politique et je me suis retrouvé tout seul à bosser sur ces questions. Et l'Europe a été remise en cause, au bureau et au siège, au niveau du management. Et après je développe aussi d'autres thématiques, la culture. J'avais tout ce qui était code des marchés publics. Les SSIG, le FSE qui est un gros machin, je gérais le suivi de la programmation. Après il y avait les projets européens transnationaux (...). J'ai pété un câble parce que trop de boulot, je me suis usé. Je suis parti. (...). Quand je suis revenu,

³⁰⁸ En entretien Vincent précise : « j'avais la reconnaissance de tous les délégué régionaux, j'avais été les voir. On me demandait d'intervenir dans des journées qui s'organisaient sur ma thématique. J'animais des journées entières avec les services de l'État, des formations. J'étais bien identifié. »

le poste Europe n'était plus du tout financé, ce qui justifie le fait de m'écarter de cette mission. Donc ils (*ses supérieurs*) voulaient me refiler (*les thématiques*) santé, égalité femme-homme, prostitution. » (Entretien réalisé le 23 janvier 2015.)

La remise en cause de la thématique Europe au sein de l'organisation résulte d'une conjonction de facteurs. Le départ de Jean met un terme au relais politique (voir partie suivante) de la thématique dans les espaces de pouvoir de la fédération. L'État refuse d'inscrire les actions européennes dans les nouvelles conventions de financement. Le temps de travail sur l'Europe n'est donc plus financé.

Vincent est alors convoqué par le directeur général et les chefs de service de la fédération qui l'incitent à prendre en charge d'autres sujets. Attaché à la thématique européenne et convaincu que la FNARS ne peut pas se désintéresser de ce qui se joue à Bruxelles, Vincent s'oppose. Il indique à ses supérieurs qu'ils n'ont pas le pouvoir d'abandonner la thématique européenne. Il s'agit d'une décision qui « engage politiquement la fédération », et qui, à ce titre, doit être prise par son conseil d'administration. Vincent rappelle également que l'intitulé de son poste (« chargé de mission affaires européennes ») est inscrit sur son contrat de travail. Un changement du contenu de ses missions implique donc de réaliser un avenant à ce contrat et ne peut être fait sans son consentement.

Vincent demande à être convoqué par le conseil d'administration de la FNARS afin de débattre de la prise en charge de la thématique européenne. Il adresse une note aux administrateurs qui détaille ses actions depuis son arrivée fin 2007 et présente ses arguments en faveur de la poursuite de l'intervention sur l'Europe. Lors de son passage au conseil, il parvient à convaincre les administrateurs et le nouveau président de la fédération de l'intérêt de poursuivre son intervention sur l'Europe³⁰⁹. Contrairement à l'objectif de ses supérieurs hiérarchiques qui voulaient lui assigner d'autres missions, il continue de prendre en charge l'Europe.

La thématique européenne montre bien la relation d'interdépendance qui se noue entre les administrateurs référents et les chargés de mission dans la prise en charge d'une thématique. Ces derniers informent et mobilisent les membres de la fédération sur la thématique et assistent les administrateurs dans leur travail de représentation de la fédération. En retour, les

³⁰⁹ L. Gallois devient président de la FNARS en 2012. Lors de l'entretien Vincent indique : « il fallait convaincre Gallois c'était ça l'enjeu. Il est pro européen. C'était le patron d'Airbus la dimension européenne il l'avait ».

administrateurs bénévoles transmettent leur expertise aux chargés de mission afin que ces derniers puissent, à leur tour, porter les positions de la fédération.

- *Le travail de « relais politique » des administrateurs référents et ses conséquences pour les permanents salariés*

En entretien, Jean et Vincent emploient l'expression de « relais politique » pour désigner un aspect du rôle de l'administrateur référent. Pour comprendre en quoi il consiste, il faut revenir sur le fonctionnement des espaces de décision de la FNARS, et plus particulièrement sur le bureau fédéral. Celui-ci compte une dizaine d'administrateurs qui se réunissent une fois par mois. Son rôle consiste à définir les positions de la fédération sur ses thématiques d'intervention. Pour ce faire, les membres du bureau s'appuient sur les documents transmis par les chargés de mission quelques jours avant la réunion. Ces notes d'une à deux pages présentent les enjeux de la thématique et les actions envisageables pour la fédération (s'engager ou s'opposer à cette réforme, signer un communiqué de presse, adresser un courrier à un responsable politique, rejoindre une mobilisation associative existante, etc.). À partir de ces informations, les membres du bureau décident d'une prise de position.

De ce point de vue, le relais politique de l'administrateur consiste à faire en sorte que la thématique dont il partage la responsabilité avec le chargé de mission soit identifiée comme un enjeu d'intervention auprès des autres administrateurs. Pour le dire avec les mots de Jean, il s'agit pour l'administrateur référent de « défendre les notes » des chargés de mission, de susciter un « débat de fond » sur la thématique : « Quand un élu prend la parole en bureau pour défendre des positions, ça prend une autre consistance que lorsque le chargé de mission présente sa note. On peut rentrer dans le fond du débat et là, le positionnement c'est sûr qu'il va être pris ». Jean précise qu'il a été amené à « se battre au bureau », à « défendre des positions », non pas contre des positions concurrentes d'autres administrateurs - ceux-ci prêtent relativement peu d'intérêt à l'Europe et disposent d'une expertise inférieure à celle de Jean - mais afin que le travail sur l'Europe soit (re)connu par les autres administrateurs dirigeants. En d'autres termes, le « relais politique » désigne l'action menée par un administrateur référent qui vise à rendre compte aux autres dirigeants de la fédération de ce qui est fait au nom de celle-ci, sur une thématique particulière.

L'encadré ci-dessous illustre le travail de relais politique mené par les administrateurs référents. La scène restitue un de mes passages au bureau fédéral pour présenter l'actualité du secteur de l'IAE. François, dont j'ai analysé la carrière plus tôt dans ce chapitre, est l'administrateur référent sur l'IAE.

Encadré 20 - Le travail de relais politique de François en bureau fédéral

Note ethnographique de la réunion du bureau fédéral du 12 janvier 2012. Huit administrateurs présents.

Je présente aux membres du bureau la note que j'ai écrite et leur ai transmise quelques jours plus tôt. Celle-ci annonce que l'administration centrale du ministère l'emploi (DGEFP) a instauré quelques semaines plus tôt un groupe de travail pour définir des indicateurs mesurant la performance sociale des structures d'insertion. Dans la note j'indique que je participe à ce groupe de travail avec François, l'administrateur référent sur l'IAE qui est présent au bureau³¹⁰. J'écris également que la DGEFP met en place une deuxième expérimentation sur la mesure de la performance, la première datant de juillet 2011. La note rappelle que la FNARS s'était opposée, par courrier, à la première expérimentation et détaille les problèmes soulevés par cette seconde expérimentation (son financement par des crédits qui devraient être affectés à l'ensemble du secteur, l'absence de concertation avec les fédérations associatives, etc.). La note présente ensuite les différentes prises de position possibles : quelle position la FNARS va-t-elle prendre vis-à-vis de cette seconde expérimentation ? Doit-elle se retirer du groupe de travail instauré par la DGEFP en signe de protestation ? Doit-elle signer un courrier qu'une autre fédération associative va envoyer à la DGEFP pour manifester son opposition aux expérimentations ?

Après ma présentation, François prend la parole. Il rappelle que l'État « n'a pas tenu ses promesses » tant au niveau des réformes que des engagements financiers. Dans ce contexte, la mise en place d'expérimentations sans concertation est « inadmissible ». Il insiste sur la nécessité que la FNARS « marque son désaccord » et interpelle le cabinet du ministère de l'Emploi sur ces points en signant le courrier élaboré par l'autre fédération. Il souhaite également que la fédération rédige un « courrier type » qu'elle transmettra à ses représentants locaux. L'objectif est que ces derniers relaient aux acteurs locaux (services déconcentrés de

³¹⁰Les indicateurs de performance existants étant centrés uniquement sur la mesure du retour à l'emploi, les fédérations de l'IAE demandent depuis 2006 l'instauration d'autres indicateurs mesurant la « performance sociale » des structures d'insertion. La mise en place du groupe de travail répond ainsi favorablement aux revendications des acteurs associatifs. Je renvoie le lecteur au chapitre 3 de la thèse qui traite de ces questions.

l'administration de l'emploi, collectivités locales) l'opposition de la fédération aux expérimentations, sa vigilance quant à l'utilisation des budgets et à la mise en œuvre des évaluations.

François n'est cependant pas favorable à ce que la FNARS se retire du groupe de travail. D'abord parce que lorsque la question s'est posée quelques mois plus tôt lors de la première expérimentation, les fédérations de l'IAE ont décidé de s'engager quand même dans le travail avec la DGEFP. Pour François, il est peu probable que les fédérations changent de position et décident de quitter le groupe de travail, malgré la seconde expérimentation. La FNARS n'aurait aucun intérêt à « faire cavalier seul en adoptant la politique de la chaise vide ». Ensuite parce que la mise en place de critères de performance a un « caractère inéluctable (*car elle*) découle de la LOLF ». Dans ce contexte, le groupe de travail est une « opportunité » : il permet à la FNARS d'être « force de proposition » sur les indicateurs de performance sociale et d'améliorer l'évaluation des structures d'insertion. François décrit le travail de construction des indicateurs par les fédérations de l'IAE auquel nous participons lors de réunion organisées à la DGEFP (cf. chapitre 4). Une discussion s'instaure ensuite entre les membres du bureau qui prennent la parole pour marquer leur accord avec les propositions de François. Je suis chargé de rédiger le « courrier type », de le faire valider par François, puis de le diffuser aux autres fédérations et aux représentants locaux de la FNARS.

Cet encadré montre que le travail de l'administrateur référent consiste à rendre compte du travail effectué sur une thématique, à proposer des prises de position, à susciter des débats. En d'autres termes, il s'agit de faire exister la thématique auprès des autres dirigeants de la fédération.

L'encadré restitue également l'expression des hiérarchies statutaires qui déterminent la répartition des rôles et des pouvoirs entre des salariés et des administrateurs bénévoles. L'élaboration des positionnements de la fédération est une activité labellisée comme « politique » par les acteurs, c'est-à-dire réservée aux administrateurs. Les chargés de mission endossent alors un rôle d'exécutant et mettent en œuvre les décisions du bureau. En cela, les décisions prises par les administrateurs déterminent en partie leur travail. Autrement dit, les administrateurs ont le pouvoir de mandater les chargés de mission pour la réalisation d'une action. Lorsque les membres du bureau décident d'engager la fédération dans une réforme, le chargé de mission investit les groupes de travail mis en place par l'administration. De même,

lorsqu'un courrier de protestation doit être envoyé, c'est bien souvent le chargé de mission qui l'écrit.

Ainsi, concernant la thématique européenne, la décision du bureau fédéral de s'opposer à l'intégration des services sociaux dans le champ concurrentiel dans le cadre de la directive autorise ainsi Vincent à s'emparer de cette position pour travailler le sujet : « En 2006, Jean fait passer les SSIG au bureau qui prend position contre. Moi je me servais de cette position pour m'autoriser à prendre X % de mon temps de travail et à les consacrer au SSIG ».

En imposant l'Europe à l'ordre du jour des bureaux et des conseils d'administration, en expliquant le travail d'influence mené à Bruxelles, Jean légitime sa position et celle de Vincent auprès des dirigeants de la fédération. Il fait exister la thématique européenne au sein de la FNARS. François ne fait pas autre chose avec la thématique de l'IAE lorsqu'il propose des positions, restitue le travail de construction d'indicateurs mené avec la DGEFP. De ce point de vue, l'administrateur contribue à la reconnaissance de l'expertise du chargé de mission au sein de l'organisation.

- *De la difficulté à légitimer son expertise*

En entretien, Jean, l'administrateur référent sur la thématique européenne, indique que « si le chargé de mission n'a pas de relais fort au bureau, il est faible » dans l'organisation. Cette affirmation se révèle pertinente pour comprendre la prise en charge fluctuante de la thématique de l'observation sociale et les difficultés rencontrées par Juliette, chargée de mission sur cette thématique.

En 2006, la FNARS bénéficie d'une subvention de l'administration centrale du ministère en charge des affaires sociales afin de produire des analyses statistiques sur l'activité des associations gestionnaires du numéro d'urgence 115 dont la grande majorité est adhérente à la FNARS. Le 115 est un numéro d'urgence qui prend en charge les demandes d'hébergement pour les sans-abri³¹¹.

³¹¹ Mis en place en 1995 à Paris, sa gestion est ensuite départementalisée et confiée à des associations. Ces associations sont également responsables des SAMU Sociaux au sein desquels exercent des équipes mobiles de travailleurs sociaux. Elles emploient des « écoutants » qui répondent au téléphone et proposent (ou non) un hébergement.

Les compétences requises pour produire ces statistiques conduisent les responsables de la fédération à embaucher Juliette qui présente un profil de statisticienne³¹². Elle est chargée de mettre en place un système national d'observation et d'analyse des activités des associations départementales gestionnaires du numéro d'urgence 115.

Pendant trois ans, Juliette construit un logiciel de recueil et d'exploitation des données³¹³. Baptisé Progédís, le logiciel est opérationnel en juillet 2009. Les années suivantes, Juliette compile les données récoltées et publie tous les mois le « baromètre du 115 ». Le baromètre suit l'évolution des demandes d'hébergement d'urgence et le type de réponses qui leur sont apportées (nombre de places d'hébergement attribuées par rapport au nombre de demandes d'hébergement, etc.). Juliette apporte également un appui technique aux associations pour la mise en place du logiciel et organise des formations pour « montrer aux acteurs de terrain comment on fait de l'observation sociale, on prend en considération les mêmes unités de mesure ». Elle anime et coordonne les activités du « groupe d'appui national 115 » qui rassemble une dizaine de dirigeants associatifs et dont les travaux alimentent les positions de la FNARS sur les politiques d'urgence sociale.

Juliette correspond à la figure de l'expert dont « l'essence n'est pas de maîtriser une compétence - c'est le lot du savant, du scientifique, du chercheur - mais d'exporter un savoir, une légitimité acquis dans le champ scientifique pour fonder des décisions sur des questions discutées hors du champ scientifique » (Joly, 2005 : 118). Lors de l'entretien, elle insiste sur la rareté des savoirs et des méthodes académiques dans le monde associatif. Selon elle, la plupart des enquêtes produites par les grandes associations du secteur de la lutte contre l'exclusion ne sont pas valides sur le plan scientifique. La FNARS accuse également un retard dans la production de connaissances (ses collègues « n'ont aucune compétence en socio ni en stat ni

³¹²Après une licence de sociologie au Havre au début des années 1990, Juliette obtient un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) à l'institut de démographie de l'université Paris 1. Elle réalise ensuite un diplôme d'étude appliquée (DEA) en sociologie à l'université de Nanterre. Elle débute sa carrière au sein d'associations où elle réalise des enquêtes sur les profils et les attentes des personnes en centres d'hébergement. Embauchée au Samu Social de Paris qui crée alors son « observatoire », elle conduit une enquête sur les problématiques de santé rencontrées par les sans-abri. Surtout, elle remanie la base de données du 115 géré par le Samu Social, produit les premières analyses statistiques de ces données et commence à travailler avec les autres associations gestionnaires de 115 d'Ile de France. Le poste de « chargée de mission observation sociale » à la FNARS s'inscrit donc dans la continuité des emplois occupés précédemment par Juliette.

³¹³Ce travail l'amène à réaliser une enquête par questionnaire auprès des associations responsables du 115 et à se rendre sur place pour réaliser un « état des lieux des outils d'observation ». Elle définit une méthodologie de recueil de données (attribution d'un numéro d'identification unique pour chaque personne sollicitant le 115 afin d'éviter les doublons, etc.). Elle met en place un comité scientifique composé de statisticiens de l'INSEE, de l'INED, de la DRESS et de l'observatoire du Samu social de Paris).

rien du tout en niveau des enquêtes »). Son arrivée a permis de doter la fédération de compétences savantes qui, selon elle, lui faisaient défaut :

« Sur le 115, je mets en place une méthodologie d'enquête états des lieux des outils, détermination des variables d'observation, analyse et publication. C'est logique quand tu fais de la socio il y a une méthode de travail. Je suis quelqu'un de très méthodique, carrée. C'est ma formation. Et je m'occupe aussi en interne des enquêtes. Quand il y a des études, on me sollicite pour faire partie du comité de pilotage, j'apporte de la méthodologie. » (Entretien réalisé le 27 janvier 2015.)

Juliette représente la FNARS auprès des organisations qui produisent des enquêtes comme l'Observatoire National de Lutte Contre la Pauvreté et l'Exclusion (ONPES). Elle présente les enquêtes menées par la FNARS dans des colloques et des journées d'études. Ce travail permet à la fédération d'avoir « une visibilité à l'extérieur », d'être identifiée « comme un acteur faisant de l'observation de qualité » auprès des autres associations et des organisations étatiques. Pour Juliette, cette reconnaissance est d'autant plus importante que la production de savoirs est un enjeu pour les associations. D'abord parce qu'il s'agit d'une orientation nouvelle des politiques sociales impulsées par l'État. Au même titre que l'évaluation, la réglementation de l'action sociale mentionne de plus en plus une mission d'observation pour les associations. Ensuite parce que l'observation sociale permet de développer des connaissances indispensables à l'amélioration des politiques sociales. En entretien, Juliette prend pour exemple son travail d'analyse des données du 115, pour montrer que le recours aux enquêtes permet de crédibiliser les revendications des associations et ainsi de renforcer leurs moyens de pression sur les pouvoirs publics³¹⁴.

Comme Vincent sur le sujet des politiques sociales européennes, Juliette est l'unique détentrice de compétences en termes de méthodologie d'enquête en sciences sociales au sein de la FNARS. Les deux chargés de missions ont également en commun la précarité de leur position et de leur mission dans l'organisation. Comme l'expertise européenne de Vincent, celle

³¹⁴ Les chiffres du baromètre du 115 servent d'appui au collectif des associations unies. Ce collectif créé en 2008 regroupe les principales associations du secteur de la lutte contre l'exclusion. Ces chiffres sont également repris par les médias, notamment lors des périodes hivernales, ce qui contribue à rendre visible la question de l'hébergement des sans-abri et à contraindre les responsables politiques à augmenter leur financement aux associations pour accroître le nombre de place d'hébergement.

de Juliette est remise en cause, et, avec elle, sa légitimité professionnelle. Le sentiment d'absence de reconnaissance s'est exprimé fréquemment lors des entretiens avec les deux enquêtés.

À l'instar de Vincent à propos de la thématique européenne, Juliette déplore l'absence de volonté des dirigeants d'investir le domaine de l'observation sociale, de donner une place plus conséquente à la production de connaissances dans le répertoire d'actions de la fédération. Ce qui fait dire à Juliette qu'elle occupe une « place à part par rapport aux autres chargés de mission ». Privée de relais politique, la production de connaissances ne fait pas l'objet de débats dans les espaces de décision et en conséquence, n'y est pas identifiée comme un enjeu :

« Je n'ai jamais eu de référent au niveau du bureau ou du CA, j'ai toujours travaillé toute seule. Personne m'a dit c'est bien ce n'est pas bien. Je pense que je fais du bon boulot mais c'est par mes expériences, ma rigueur. (...) J'ai dû passer de ma vie trois fois en bureau. J'ai aucun contact avec les membres du bureau. (...) Il y a un vrai enjeu de l'observation et je ne peux pas dire que j'ai du soutien par les instances de la FNARS (...). La mesure de l'enjeu n'est pas prise en fait. La FNARS devrait faire de l'observation dans tous les domaines. Ça devrait être une mission à part entière. On a des compétences, ils ne se rendent pas compte au bureau et au CA. On a l'expertise de terrain, on a l'aspect méthodologique parce que cela fait 15 ans que je fais ce boulot-là C'est du gâchis de ne pas faire appel à des compétences quand elles sont présentes en interne. » (Entretien réalisé le 27 janvier 2015.)

L'extrait ci-dessus montre bien comment l'absence de prise en compte d'une thématique par les dirigeants de la fédération entraîne un sentiment d'absence de reconnaissance professionnelle pour l'individu qui en est responsable. Juliette a l'impression que l'on met en jeu sa légitimité en ignorant son expertise scientifique. Ce sentiment de déni de reconnaissance s'accroît en 2012 lorsque le poste de Juliette cesse d'être financé par l'administration de l'action sociale. Le directeur général de la fédération souhaite qu'elle cesse de réaliser des enquêtes :

« X (le directeur général) voulait que je fasse de l'animation. Il m'a dit : « à la FNARS il n'y aura jamais d'observatoire ». Moi c'est ce que je voulais. (...) Il a décidé que j'allais devenir animatrice du réseau. Et je n'avais pas

envie, ce n'était pas ma compétence. Je ne fais pas ce boulot depuis 15 ans pour être animatrice de réseau. Et la solution qu'il a trouvée c'est de me dire : « tu n'es pas compétente dans ce que tu fais ». J'ai réussi à faire en sorte que dans ma fiche de poste il soit écrit que je fasse toujours de l'observation. J'ai réussi à faire en sorte de faire toujours quelque chose en lien avec mes compétences et qui m'intéresse. Mais j'ai dû me battre. J'y ai pas gagné car il y a des choses, le rapport annuel je ne le fais plus. (Entretien réalisé le 27 janvier 2015.)

Pour Juliette, la production de connaissances (sur les activités des associations, les publics qu'elles accueillent, etc.) doit devenir une dimension centrale du répertoire d'actions de la FNARS. L'enjeu est que cette dernière soit reconnue comme une organisation productrice de savoirs sur le secteur de l'action sociale. En conséquence, la fédération doit s'appuyer sur ses compétences scientifiques internes. Mais contrairement à Vincent qui peut s'appuyer sur Jean, un administrateur fédéral pour que la thématique européenne et son expertise en la matière soient reconnues au sein de l'organisation, Juliette ne dispose pas de telles ressources. Sans relais politique dans les espaces de pouvoir de la fédération, elle est seule face à sa hiérarchie salariée qui remet en cause l'observation sociale et fragilise ainsi sa position.

- *Conclusion de la section*

L'analyse développée dans cette section met en lumière les modes de répartition du travail entre les chargés de mission et les administrateurs. La fédération confie à ces deux groupes d'acteurs des tâches différentes, en fonction de leur statut et de leur position dans l'organisation. Les administrateurs assurent un relais politique de la thématique vers les espaces de décision de la fédération. Leur rôle est de faire en sorte que celle-ci soit identifiée comme un enjeu d'intervention par les autres dirigeants, comme un sujet suffisamment important pour que la fédération prenne position.

Les chargés de mission développent la thématique au sein de la fédération : ils apportent un appui technique à ses membres (adhérents, salariés et administrateurs des antennes régionales), montent des projets, animent des groupe de travail. Cette répartition des tâches place ces deux catégories d'acteurs dans une relation d'interdépendance. Pour les chargés de mission, un administrateur investi dans son rôle est l'assurance de bénéficier d'un mandat pour travailler

sur certains sujets (par exemple investir un groupe de travail, écrire un courrier de protestation) et d'une reconnaissance au sein de l'organisation. La situation de Juliette illustre en négatif l'importance de ce relais politique. L'absence d'administrateur référent sur l'observation sociale relègue cette thématique au rang de non-sujet.

D'un autre côté, la présence d'un chargé de mission permet aux administrateurs de bénéficier d'un soutien dans leur activité de représentation. Lors de son arrivée sur le poste de chargé de mission affaires européennes, Vincent prend en charge une partie du travail de représentation de la FNARS au sein des espaces européens. Il permet ainsi à Jean de diminuer la fréquence de ces déplacements à Bruxelles.

En s'appuyant sur les thématiques de l'Europe, de l'observation sociale et de l'IAE, cette section met en lumière la diversité des modes de production d'expertise. Les cas de l'Europe et de l'IAE montrent des administrateurs (Jean et François) investis dans leur rôle. Identifiés pour leur expertise au sein de la fédération, ces derniers s'engagent avec intensité dans les activités de représentation extérieures (Jean à Bruxelles, François dans les groupes de travail mis en place par la DGEFP sur les indicateurs de performance), transmettent leur expertise aux chargés de mission. L'enquête de terrain montre que la situation peut être différente pour d'autres thématiques. Un administrateur moins impliqué, en retrait dans son rôle de représentation, peut permettre au chargé de mission de disposer de marges de manœuvre pour affirmer des positions au nom de la fédération alors qu'il (ou elle) ne dispose pas, en principe, de la légitimité statutaire pour le faire :

« X, mon élu référent est incapable de défendre vis-à-vis des pouvoirs publics, une position divergente. D'où la question de la chargée de mission qui se retrouve à prendre des positions parce que l'élu n'y arrive pas. Il va finir une réunion en disant systématiquement « ils disent vraiment n'importe quoi ». Sauf qu'il n'est pas intervenu de la réunion. Et c'est difficile pour moi de lui dire qu'il n'assume pas son rôle d'élu et du coup qu'il portait aussi la responsabilité de l'échec de la réunion. Après, toi cela te laisse une marge de liberté intéressante sur le discours que tu portes en tant que FNARS. (...) Les positionnements politiques de ta fédération ne sont pas exhaustifs. Il y a des vides sur les positions à prendre ou alors c'est ton administrateur qui ne prend pas position. (...) Donc tu es obligée d'affirmer une position qui n'est pas complètement consolidée. Je me suis déjà retrouvée à

défendre une position qui n'était pas validée. » (Cécile, chargée de mission à la FNARS, entretien réalisé le 25 octobre 2014.)

Il reste qu'autour du binôme administrateur/chargé de mission gravitent différents acteurs dont l'intervention peut s'avérer d'une importance décisive. Le refus de l'État de renouveler ses financements entraîne une incertitude sur la poursuite de l'intervention de la FNARS sur les sujets européens et sur l'observation sociale. De même, la hiérarchie salariée peut faire pression pour que le chargé de mission accepte de prendre en charge d'autres thématiques. Ou encore, le départ d'un administrateur impliqué et le manque d'intérêt des autres dirigeants bénévoles peuvent entraîner la remise en cause de la thématique et, par extension, du travail réalisé par les chargés de mission. De ce point de vue, les thématiques de l'Europe et de l'observation sociale et les salariés qui en sont responsables se caractérisent par leur position précaire au sein de l'organisation.

Finalement, on observe moins une stricte répartition des rôles (entre bénévoles décidant des orientations « politiques » et salariés déclinant ces orientations sur un aspect technique) qu'une diversité de modes de répartition du travail entre des acteurs dotés de ressources diverses (statut d'administrateur, maîtrise de dossiers techniques, rareté de l'expertise liée à la thématique, position de celle-ci dans la hiérarchie des thématiques investies par la fédération, etc.)

Conclusion du chapitre 5

- *Salarisation, substitution des salariés aux bénévoles et spécialisation de l'expertise : les trois dimensions du processus d'institutionnalisation de la fédération*

Administrée par des bénévoles pendant près de quarante ans, la FNARS devient progressivement une véritable « entreprises associatives » (Hély, 2009). En 2012, elle rassemble près d'une centaine de salariés répartis entre ses antennes régionales (70 salariés environ) et son siège parisien (30 salariés environ). Ce chapitre retrace le processus d'institutionnalisation de la fédération, qui débute dès le milieu des années 1970 sous l'effet de

l'extension continue des politiques d'aide sociale. L'administration du ministère de l'Action sociale s'appuie sur la FNARS pour mettre en œuvre ces politiques. La fédération adapte son architecture organisationnelle aux nouvelles missions confiées par l'État. La création d'associations régionales au milieu des années 1980 renforce la proximité avec les adhérents. Ces derniers bénéficient ainsi d'un soutien technique plus important pour mettre en œuvre les nouveaux dispositifs d'action sociale. D'un autre côté, cette nouvelle organisation forme un réseau d'administrateurs qui représentent la fédération et ses adhérents dans les espaces de concertation et de négociation qui se multiplient au niveau local.

Dans les années 1990, les exigences accrues des bailleurs publics en matière de gestion financière et les impératifs de communication amènent la FNARS à importer des savoir-faire d'autres univers professionnels. Des individus formés à la comptabilité, à la gestion d'entreprise, au journalisme, à la communication et à l'évènementiel, au droit, font leur apparition dans la fédération. Ces dynamiques de salarisation et d'incorporation de professions existantes ont été abondamment étudiées par les sociologues du travail humanitaire (Dauvin & Siméant, 2002, Le Naëlou, 2004) ou associatif (Hély, 2009, Ughetto & Combes, 2010). Ces chercheurs ont mis en lumière les tensions et les oppositions suscitées par ces dynamiques au sein des organisations. Ce chapitre montre que ces dynamiques croisées de salarisation et d'incorporation de professions extérieures au secteur de l'action sociale se sont accompagnées d'un développement et d'une redistribution du travail où les salariés se substituent aux bénévoles. C'est le cas de la communication réalisée par les administrateurs puis prise en charge par les chargés de mission communication. De même, le recrutement des chargés de mission, domaine d'intervention des administrateurs jusqu'aux années 1990, devient la prérogative de la hiérarchie salariée (chef de service et directeur général).

En parallèle à l'embauche de professions constituées, la FNARS recrute ses premiers chargés de mission. Leur affectation à une thématique d'intervention spécifique est liée à la spécialisation des politiques de l'aide sociale, rebaptisées politique de lutte contre la pauvreté dans les années 1990. Autrement dit, la déclinaison des politiques de lutte contre la pauvreté en une multitude de sous-secteurs composés de dispositifs orientés vers des segments de population a pour conséquence analogue une spécialisation du travail de production d'expertise au sein de la fédération. Les chargés de mission comme les administrateurs sont affectés à la gestion d'une thématique particulière : hébergement social, insertion par l'économie, réfugiés-migrants, affaires européennes, etc. Ces deux processus croisés - salarisation et

substitution des salariés aux bénévoles et spécialisation de l'expertise - reconfigurent profondément l'organisation de la FNARS, ses besoins et les profils de ses salariés.

- *Les administrateurs de la FNARS, une élite associative*

Ce chapitre développe une analyse des administrateurs de la FNARS. En retraçant le parcours de l'un d'entre eux, il montre que les administrateurs effectuent de véritables carrières au sein de l'organisation. Si ces carrières dépendent de conditions diverses (les opportunités offertes par l'organisation, la situation professionnelle et personnelle des individus, etc.) l'enquête met en avant des constantes. L'entrée à l'échelon régional de la fédération s'inscrit dans le prolongement immédiat de l'activité de directeur d'association. En fréquentant les commissions régionales, en bénéficiant des instruments de professionnalisation produits par la fédération, les administrateurs se socialisent à leur rôle de dirigeant. L'accès aux instances fédérales s'accompagne d'une mise à distance de l'activité même de directeur d'association. L'engagement ne s'inscrit plus dans une logique qui vise l'acquisition de savoir-faire utiles à l'activité de dirigeant. Il s'effectue au nom de valeurs militantes qui prônent la défense du travail social et des « exclus ». Si le rôle de porte-parole qu'endossent les administrateurs fédéraux semble moins corrélé à leur activité professionnelle, l'enquête montre que ces derniers bénéficient de rétributions individuelles pour leur engagement (possibilité de s'exprimer dans les médias, invitation lors d'évènements nationaux, distinction honorifique, nomination à des conseils nationaux, siège dans des instances nationales ou régionales, fréquentation des responsables politiques, etc.).

Cette reconnaissance symbolique, couplée à l'occupation de plusieurs mandats à la FNARS mais également dans d'autres organisations associatives, fait de certains administrateurs de la FNARS - ceux qui, comme Marcel et Philippe, dirigent des associations qui comptent plusieurs centaines de salariés - une élite associative. Sur ce point, l'analyse montre que l'engagement bénévole (volontiers décrit pas les enquêtés comme une activité militante) des dirigeants d'association pour la « cause des exclus » partage des points communs avec le militantisme patronal pour la « cause de l'entreprise » (*Sociétés contemporaines*, 2015). De ce point de vue, et pour reprendre les propos de Matthieu Hély (2009), loin d'être un « monde hors du monde », le secteur associatif des politiques sociales se caractérise par des modes de fonctionnement, des mécanismes d'engagement individuel comparables à ceux d'autres univers sociaux.

- *Des chargés de mission aux métiers flous... mais associatifs*

Les chargés de mission forment le deuxième groupe d'experts étudié dans ce chapitre. Les premiers d'entre eux sont recrutés parmi ses administrateurs fédéraux. La fédération leur offre ainsi la possibilité de quitter « le terrain ». Cette pratique laisse rapidement la place à une stratégie de recrutement qui cible des jeunes diplômés de master en sciences sociales, détenteurs de connaissances générales sur les politiques publiques et d'une expertise sectorielle ajustée à la thématique des postes occupés (par exemple le chargé de mission « évaluation » est titulaire d'un diplôme sur l'évaluation des politiques sociales délivré par science po').

Le chapitre montre que l'entrée dans la FNARS est motivée par la possibilité de rentabiliser les compétences acquises au cours de la socialisation professionnelle initiale. En cela, l'analyse déconstruit les représentations du sens commun promptes à invoquer le désintéressement et la portée morale du travail comme motif d'entrée dans une carrière professionnelle dans le secteur associatif. Celle-ci résulte davantage d'un ajustement entre des savoirs et des savoir-faire (capacité rédactionnelles, aisance à s'exprimer à l'oral, etc.) et des positions professionnelles qui traduisent les attentes institutionnelles de la fédération.

De même, l'enquête montre que l'engagement important des chargés de mission dans leur travail - les temps de travail excèdent largement les quotités horaires prévues par les contrats de travail - s'explique autant par les vertus prêtées à la cause défendue que par les modalités d'organisation du travail. La priorité donnée aux propriétés propres à la scène professionnelle (organisation du travail éclatée en missions diverses, autonomie dans la gestion des tâches, possibilité d'investir de nouveaux sujets, etc.) amène à considérer les chargés de mission comme une déclinaison associative des métiers flous (Jeannot, 200, 2006) ou des intermédiaires des politiques publiques (Smith et Nay, 2002).

Toutefois, les chargés de mission doivent composer avec les particularités du fonctionnement des organisations associatives. Leur capacité d'action dépend en partie des administrateurs, plus particulièrement de l'administrateur avec lequel ils partagent la prise en charge d'une même thématique. Le rôle de cet administrateur référent est de relayer les activités du chargé de mission auprès de ses pairs, de susciter des positions sur la thématique, et de prendre position à l'extérieur de la fédération (auprès des médias, des responsables politiques et administratif). En analysant la prise en charge de plusieurs thématiques, l'enquête montre la relation d'interdépendance entre chargé de mission et administrateur. Par ailleurs, la thématique d'un

chargé de mission, et par extension son travail, peuvent être remis en cause en raison de l'arrêt des financements par les bailleurs publics ou d'une décision de sa hiérarchie salariée. De ce point de vue, la position des chargés de mission se caractérise par sa fragilité au sein de la fédération.

Conclusion de la thèse

- *L'insertion par l'activité économique, un champ social ?*

Entreprise d'insertion (EI), association intermédiaire (AI), atelier et chantier d'insertion (ACI), ces appellations désignent des organisations dont la finalité est de permettre à des chômeurs de retrouver un emploi. Leur émergence est intrinsèquement liée aux conséquences sociales des mutations de l'appareil productif à partir de la deuxième moitié des années 1970. L'emploi industriel se raréfie, le chômage s'accroît dans les quartiers populaires. Face à l'inefficacité des mesures existantes pour lutter contre le chômage (stages et formations professionnelles pour les jeunes sans qualification, cellules de reclassement pour les ouvriers licenciés, etc.), des acteurs provenant d'univers professionnels divers se font entrepreneurs. Ils développent des activités économiques, commercialisent, au moins en partie, la production, afin de proposer des emplois temporaires aux victimes des premières vagues de désindustrialisation. Toutefois, ces activités se caractérisent par leur triple hétérogénéité : celle des acteurs qui les initient (travailleurs sociaux, syndicalistes, élus locaux, formateurs), celle des populations à qui elles s'adressent (jeunes sans qualification, chômeurs en fin de droits, bénéficiaires de minima sociaux, etc.), celle des modalités à travers lesquelles ces populations sont mises au travail.

Cette hétérogénéité est au centre des deux premiers chapitres de cette thèse qui analysent les différentes formes d'insertion par l'activité économique. La première correspond au mouvement des entreprises intermédiaires, rebaptisées entreprises d'insertion (EI) par leurs initiateurs. Ces derniers, des travailleurs sociaux de foyers d'hébergement et de clubs de prévention, créent à la fin des années 1970, des petites entreprises afin d'employer les jeunes qu'ils prennent alors en charge au titre de l'aide sociale. Le travail est organisé de manière à favoriser l'acquisition de normes comportementales et de savoir-faire par des jeunes qui n'ont ni formation, ni expérience professionnelle. Cette socialisation à la discipline d'entreprise a une fonction propédeutique : elle vise à accroître les chances des jeunes travailleurs de trouver un emploi sur le marché du travail. L'existence même des EI remet en cause les frontières entre la sphère marchande et la sphère non marchande, entre les politiques sociales mises en œuvre au nom de l'intérêt général, et le marché régi par des principes de concurrence. Leur développement déclenche l'opposition du patronat qui voit dans les entreprises d'insertion une

concurrence déloyale envers les entreprises ordinaires. Au même moment, des syndicalistes, des élus locaux, des acteurs du secteur de la formation professionnelle créent des associations intermédiaires (AI) qui emploient des ouvriers licenciés ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage et les mettent à disposition de collectivités locales, de particuliers et d'entreprises. Là encore, ces initiatives soulèvent des critiques, au motif que leur fonctionnement repose sur un abaissement du coût du travail et que les emplois intermittents qu'elles proposent se substituent à ceux existants.

Peu nombreuses, disséminées sur le territoire national, dépendantes des opportunités offertes par leur environnement local (un élu ou des fonctionnaires d'administrations déconcentrées qui attribuent un financement, un tissu associatif ou des entreprises avec lesquelles nouer des alliances, etc.), ces initiatives se développent d'abord en marge des programmes d'action publique. Leurs initiateurs se regroupent au sein d'associations, la COORACE pour les AI, le CEI pour les EI, au sein desquelles ils échangent des informations, formalisent leur action en élaborant des chartes. Ils tentent d'obtenir des administrations centrales davantage de moyens ainsi qu'un cadre réglementaire adapté à leurs pratiques.

À la fin des années 1980, les politiques de lutte contre le chômage se reconfigurent. Les mesures de formation et de qualification professionnelle ciblant des jeunes chômeurs laissent progressivement la place à des dispositifs de mise en situation de travail des chômeurs de longue durée, via la généralisation des contrats de travail à durée déterminée et à temps partiel, les contrats aidés. L'insertion par l'activité économique occupe une place centrale dans ce nouveau cadre institutionnel, grâce notamment à sa légitimation par des acteurs comme C. Alphandéry, qui l'impose sur l'agenda gouvernemental. Tout au long des années 1990, l'État accroit fortement ses crédits et participe indirectement, à travers sa politique de développement des contrats aidés en direction du secteur non marchand, à l'émergence d'une troisième forme de dispositifs, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Gérés par des associations, les ACI embauchent principalement des allocataires du RMI qui effectuent des travaux manuels pour le compte d'associations qui les emploient ou des collectivités locales.

La montée en charge des dispositifs d'insertion s'accompagne d'un processus de sectorisation. Les structures d'IAE font l'objet des mêmes procédures de contrôle et de pilotage, des instances spécifiques sont instaurées pour coordonner leur implantation. Le pilotage interministériel de l'IAE laisse la place à la fin des années 1990 à une tutelle administrative exercée par le seul ministère de l'Emploi. Cette redistribution des tutelles administratives entraîne le

désinvestissement progressif des autres administrations ministérielles auparavant impliquées dans le financement et la gouvernance de l'IAE.

Toutefois, en dépit des tentatives de l'État visant à unifier le secteur de l'IAE, ce dernier reste marqué par sa forte différenciation interne. De ce point de vue, l'intervention de l'État ne dit que relativement peu de chose du fonctionnement de l'espace de l'IAE. Bien que les structures d'insertion dépendent de la puissance publique (ne serait-ce que pour leur financement), les dynamiques qui structurent l'espace de l'IAE ne sont intelligibles qu'à travers l'analyse des pratiques des structures d'insertion et de leurs fédérations. Dans cette optique, la thèse montre que les acteurs de l'IAE parviennent à imposer à l'État leurs particularismes en s'appuyant sur leurs ressources en matière d'expertise. L'espace des structures d'insertion s'organise ainsi autour d'un pôle entrepreneurial et d'un pôle social. Les pratiques économiques et commerciales des acteurs et leur manière de concevoir le travail d'insertion diffèrent sensiblement d'un pôle à l'autre. Pour les acteurs du pôle social, la mise en situation de travail est un support pédagogique à partir duquel ils peuvent résoudre les difficultés psychosociales des salariés en insertion. Pour les acteurs du pôle entrepreneurial, la mise en situation de travail doit s'effectuer dans des conditions identiques à celles des entreprises ordinaires, notamment en termes de respect des cadences de production. L'efficacité du travail d'insertion est alors conditionnée par la performance économique de la structure, sa capacité à se maintenir sur le marché.

Les fédérations spécialisées jouent un rôle central dans la perpétuation des divisions de l'espace de l'IAE en produisant des expertises qui cultivent les particularismes des dispositifs qu'elles regroupent. Les fédérations d'ACI construisent des instruments de détection et d'évaluation des « freins sociaux à l'emploi », la fédération des EI met à disposition de ses adhérents des outils pour mieux gérer leur activité économique et commerciale. Les fédérations généralistes développent une expertise qui pousse les structures des deux pôles à « mutualiser » leurs compétences, voire à fusionner au sein de nouveaux dispositifs. Les fédérations spécialisées s'allient pour affirmer la complémentarité des pôles social et entrepreneurial et pour conserver les divisions existantes au sein de l'espace de l'IAE. Les fédérations généralistes s'unissent pour proposer des réformes visant à mettre un terme à l'existence des différentes catégories de structures d'insertion qui, selon elles, cloisonnent le secteur.

Cette thèse prend pour objet plusieurs situations où s'expriment des stratégies d'alliance et d'opposition dans l'espace de l'IAE. Elle montre que chaque fédération développe des instruments de professionnalisation pour ses adhérents (formations professionnelles, guides pratiques, logiciel de comptabilité etc.). Ces instruments sont à la fois un moyen d'assurer leur survie économique (en bénéficiant des subventions des pouvoirs publics), d'attirer de nouveaux adhérents et, finalement, de maintenir leur position dans l'espace de l'IAE. Mais lorsque ces instruments traitent du même enjeu et s'adressent aux mêmes catégories de structures, ils entrent en concurrence.

À l'inverse, lorsque la DGEFP instaure des indicateurs évaluant la performance des structures d'insertion, les fédérations forment une coalition pour produire des indicateurs complémentaires à ceux de l'État. De même, les fédérations prennent collectivement position contre la mise en place d'expérimentations sur la performance par l'administration. L'introduction de logiques comptables hétéronomes à l'espace de l'IAE suscite l'émergence d'intérêts communs et constitue un puissant motif d'alliance entre fédérations. Plus généralement, les acteurs de l'IAE partagent la croyance en l'efficacité des méthodes d'intervention des structures d'insertion, croyance qu'ils expriment à travers l'usage d'un langage spécifique au secteur. Ainsi, la mise au travail par le biais d'un contrat de travail, couplée à un « encadrement » et un « accompagnement social et professionnel », permet de lever les « freins sociaux à l'emploi », d'accroître « l'employabilité » ou de réduire la « distance à l'emploi » des « salariés en insertion ».

Pas de pratiques homogènes, ni d'expertise unifiée, mais des positions différenciées, des savoirs et des savoir-faire concurrents, des stratégies d'alliance lorsque la spécificité des pratiques d'insertion est menacée, des catégories de pensée communes ou du moins proches et une autonomie relative : l'espace de l'IAE présente certaines caractéristiques des champs sociaux étudiés par P. Bourdieu (1984). De ce point de vue, l'analyse développée dans la thèse permet de rapprocher l'IAE d'autres espaces sociaux et professionnels qui semblent, à première vue, très éloignés, comme le champ juridique qui, comme l'IAE, se caractérise par un langage, des dispositifs et des pratiques (les rites d'institution et d'interaction) spécifiques qui « nourrissent un sentiment de communauté et d'appartenance » et « excluent » les profanes (Willlemez, 2015 : 146), ou le champ journalistique qui s'articule autour des pôles généraliste et spécialisé d'une part, et « intellectuel » et « commercial » d'autre part (Marchetti,

2002)³¹⁵. La mobilisation de la notion de champ trouve ici sa justification dans la démarche empirique qui sous-tend la recherche. Comme ces espaces professionnels, l'IAE, les relations entre les acteurs de l'espace de l'IAE se caractérisent par une « forme de dialectique entre d'une part des intérêts divers et divergents, et d'autre part le partage d'un certain nombre de valeurs et de croyances » (Willemez, 2015 : 140). En somme, cette thèse s'inscrit dans une perspective constructiviste puisqu'elle montre que cette notion hybride d'insertion par l'activité économique n'existe pas en soi, mais qu'elle désigne une pluralité de pratiques, de représentations et de projets qui varient en fonction des acteurs, des organisations et des contextes.

- *De l'analyse des résultats de l'action des fédérations à celle des pratiques professionnelles de leurs membres*

Cette thèse montre que les actions des fédérations de l'IAE produisent des résultats modestes. Les dispositifs de professionnalisation ont une influence limitée, comme en témoigne le faible nombre d'adhérents formés à leur utilisation par rapport au nombre total de structures d'insertion. Cette capacité toute relative à transformer les pratiques des professionnels des structures d'insertion s'explique par une multiplicité de facteurs. En modifiant ses critères de financement, l'État met un terme à l'existence d'un dispositif de formation ou d'un logiciel de gestion. De même, la superposition d'instruments traitant des mêmes enjeux place les fédérations dans une relation de concurrence et restreint finalement leur capacité à influencer sur les structures d'insertion. Enfin, la politique de professionnalisation initiée par l'État et conduite par des organisations satellites (l'AVISE et les DLA) a pour effet d'affaiblir le poids des actions de professionnalisation des fédérations, de remettre en question leur monopole d'intervention auprès des structures d'insertion. La combinaison de ces éléments confère aux processus de professionnalisation un caractère instable et expérimental qui limite les capacités des fédérations à intervenir sur les pratiques professionnelles des structures d'insertion.

De la même manière, les mobilisations des fédérations lors des controverses qui les opposent à l'État produisent de bien maigres effets, malgré l'investissement des espaces de

³¹⁵ D. Marchetti montre que le champ journalistique se structure autour des divisions en différents sous-espaces spécialisés qui fonctionnent comme des « microcosmes », à l'autonomie relative, et « doivent leurs propriétés à la position qu'ils occupent dans l'espace » (Marchetti, 2002 : 24).

négociation aménagés par l'administration (groupe de travail dans le cadre du Grenelle de l'insertion en 2007, de la rédaction des « nouvelles modalités de conventionnement » en 2008, ou de la conception de nouveaux indicateurs en 2012). La distribution du pouvoir entre les fédérations de l'IAE et l'État s'effectue systématiquement en faveur du second qui décide seul des modalités centrales de l'évaluation des structures d'insertion (le contenu de l'indicateur de performance, les objectifs associés à ces indicateurs, la période laissée aux structures d'insertion pour atteindre les objectifs, les sanctions en cas de non-respect des objectifs). L'intégration des positions associatives dans le cadre des réformes reste marginale.

Le pouvoir des fédérations dans l'élaboration de la politique d'IAE est d'autant plus restreint que leur capacité à établir un rapport de force avec l'État est limitée. Lorsque la DGEFP instaure des expérimentations qui s'appuient sur des indicateurs de performance contestés par les acteurs des fédérations, ceux-ci évoquent la possibilité de suspendre provisoirement leur relation avec l'administration en guise de protestation. La stratégie de la défection est toutefois rapidement abandonnée, au profit du répertoire d'action traditionnel des fédérations : une prise de parole collective lors d'une réunion et un courrier adressé au cabinet du ministre de l'Emploi. Le cas des expérimentations illustre bien la nature des relations qui lient la puissance publique à la figure de l'expert associatif. L'absence de concertation a suscité un sentiment de perte de légitimité chez les membres des fédérations, d'absence de reconnaissance de leur statut de partenaire indispensable à la construction de la politique d'IAE. Le processus de « légitimation croisée » entre l'expert associatif et l'État est traversé par des rapports de force inégaux où le premier occupe une position fragile lorsque le second décide de faire sans lui. Délégitimer l'État en retour, s'opposer à lui en rompant les relations, n'est finalement pas possible pour les acteurs associatifs. Cette position s'oppose à leur culture de la cogestion et de la participation. Les négociations avec l'administration apparaissent ainsi comme consubstantielles de l'existence de l'expert associatif. Elles sont pour lui la principale condition à l'exercice de son rôle social. Rester loyal envers l'État, quel que soit le résultat des négociations, est bien ce qui distingue, en dernier ressort, la figure de l'expert associatif de celle du contre-expert.

L'influence limitée des actions de professionnalisation et les résultats modestes des mobilisations face à l'État sont deux conclusions importantes de cette recherche. Se contenter de ces constats est néanmoins insuffisant. Pour comprendre les spécificités du rôle des fédérations associatives, il faut en effet déplacer le regard des conséquences de leur action vers les processus auxquels elles prennent part. Autrement dit, l'important dans cette recherche

réside autant, et peut-être davantage, dans l'analyse du travail de production, de traduction et de mobilisation de l'expertise par les membres des fédérations que dans l'évaluation des résultats de ce travail. Dans cette perspective, l'activité des fédérations doit être analysée à partir des pratiques professionnelles de leurs membres et non pas uniquement dans une optique de dévoilement critique qui insisterait sur leur manque d'efficacité, leur assujettissement à l'État, leur rôle d'importateur de logiques néolibérales dans l'espace de l'IAE, ou encore, leur propension à psychologiser les causes d'un problème social - l'absence d'emploi - en en faisant porter la responsabilité aux individus.

Ce déplacement des résultats vers les pratiques permet de montrer que les ressources des fédérations associatives résident dans leur pouvoir de mobilisation sociale qui accompagnent les processus de production d'expertise, dans leur capacité à traduire un discours dans un autre discours, à faire circuler des énoncés. La construction et la diffusion des instruments de « professionnalisation », reposent sur la coordination des salariés des échelons régional et national, des administrateurs bénévoles directeurs de structures d'insertion, des consultants et des formateurs. De même, la participation et le suivi des réformes de l'IAE se réalisent à travers les chaînes de coopération et d'interdépendance entre l'ensemble de ces acteurs. Les permanents nationaux et régionaux recueillent auprès des adhérents et des administrateurs des savoirs d'expérience puis les compilent, les reformulent, les associent avec des prises de position existantes, et les mobilisent au cours des négociations avec les pouvoirs publics³¹⁶, les transmettent à des consultants chargés d'élaborer un guide de « bonnes pratiques », etc. En faisant se rencontrer, échanger ses membres, ces processus de mobilisation font exister l'organisation et le groupe en tant que tels. Ils renforcent le sentiment d'appartenance à la fédération et donnent corps à cette dernière. L'expertise, parce qu'elle est construite et relayée collectivement, renforce la cohésion entre les membres du groupe.

Au cours de ces processus de mobilisation les membres des fédérations sont destinataires d'informations fournies par des fonctionnaires de l'État, leurs adhérents ou des consultants spécialisés dans les politiques sociales. Ces savoirs font ensuite l'objet d'interprétations, de

³¹⁶ Pour analyser ce travail de construction d'une expertise « de terrain », la thèse s'est centrée sur le suivi de la mise en œuvre des indicateurs de performance par les salariés de la FNARS (cf. chapitre 4). Mais ce travail de recueil et de mise en forme de savoirs d'expérience est mené de manière identique pour bien d'autres sujets comme le déploiement des enveloppes de contrats aidés. De même, les auditions des permanents de la FNARS par des fonctionnaires des corps d'inspection ou les commissions parlementaires sont autant de situations où les permanents de la FNARS accomplissent ce travail.

reformulations en fonction d'enjeux mouvants. A plusieurs reprises, la recherche éclaire cette dimension stratégique du travail de transcodage. Ainsi, pour convaincre les fonctionnaires de la DGEFP de financer un logiciel de gestion comptable, les permanents de la FNARS mettent en avant sa contribution à l'amélioration des pratiques des structures d'insertion en matière de gestion budgétaire. Pour persuader les adhérents d'utiliser le logiciel, ils insistent sur le fait qu'il fournit des données chiffrées démontrant l'insuffisance des financements publics nécessaires pour remplir les objectifs assignés par l'État. La traduction est au centre de l'action de ces acteurs intermédiaires qui adaptent les savoirs en fonction des attentes parfois contradictoires de leurs interlocuteurs : attentes gestionnaires des acteurs administratifs, attentes politiques des acteurs associatifs.

L'ensemble des activités des membres des fédérations, de leur participation aux réformes à la professionnalisation des adhérents, repose sur un travail de traduction, de « transcodage » au sens où l'entend P. Lascoumes : « transcoder, c'est, d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci » (Lascoumes, 1996 : 334-335). Analyser ce travail de transcodage permet de montrer que les fédérations sont des cadres de réception, d'interprétation et d'adaptation de savoirs composites : les savoirs d'État qu'elles opérationnalisent ; les savoirs des professionnels de l'insertion à partir desquels elles élaborent des revendications qui participent à la construction des problèmes sociaux comme le chômage.

- *De nouvelles perspectives de recherche*

L'analyse des activités de transcodage amène à s'interroger sur les savoirs et les savoir-faire mobilisés par les salariés des fédérations ainsi que sur les manières dont ils conçoivent leur travail. Autrement dit, il s'agit de passer de l'expertise aux experts, à leurs propriétés sociales et à leur engagement dans le travail. Le dernier chapitre de la thèse opère ce déplacement. Il montre que les activités de transcodage, de mobilisation sociale suscitent l'engagement et procurent de la satisfaction dans le travail. C'est ce qu'indique ce chargé de mission de la FNARS lorsqu'il évoque les satisfactions qu'il tire de son activité professionnelle :

C'est simulant intellectuellement et puis on va pas se mentir c'est hyper gratifiant d'aller voir un ministre tu sais très bien le poids que cela a, c'est pas... tu n'attends pas grand-chose du rendez-vous hein, ça va pas faire bouger les lignes, mais malgré tout cela a un côté gratifiant, tu te dis bon je peux arriver à des rendez-vous et porter des trucs qui viennent du terrain, des trucs que les adhérents pensent, et du coup faire sentir à des interlocuteurs, y compris un ministre qu'il faudrait qu'il fasse telle chose parce que c'est cela qui va dans le bon sens pour les adhérents, les assoc'. (Florent, 29 ans, chargé de mission à la FNARS, entretien réalisé le 26 octobre 2014.)

Ce qui importe ici est moins le résultat de l'action, sa portée transformatrice que l'interaction en elle-même. Celle-ci permet en effet à l'enquêté d'endosser un rôle d'intermédiaire, de traducteur, qui fait circuler l'expertise, du terrain vers le ministre. Peu importe si ce dernier ne fait « pas grand-chose » de cette expertise qui « vient du terrain ». Ce qui compte c'est ce travail de mobilisation et de circulation des savoirs accompli par les chargés de mission, plus que leur capacité à obtenir des résultats concrets.

Dans les entretiens, la valorisation des activités de partenariat, de gestion de projet et les compétences qui les sous-tendent - capacités relationnelles, d'adaptation à un nouvel environnement, de communication, d'auto-organisation - montre bien l'attachement des chargés de mission aux jeux d'interaction qui fondent leur position d'intermédiaire. Si - pour le dire avec les mots d'un enquêté - le « boulot (*de chargé de mission*) est riche », c'est parce que la manière dont il est organisé permet aux travailleurs de « rencontrer des gens ».

Les fédérations de l'IAE, et plus largement les entreprises associatives de taille importante, embauchent de plus en plus de jeunes dotés de diplômes universitaires spécialisés sur les politiques sociales. L'entrée de ces jeunes dans le secteur associatif s'explique en partie par les ressorts moraux associés aux positions professionnelles proposées par les associations. Débuter une carrière professionnelle dans le monde associatif permet à ces jeunes de satisfaire leurs aspirations à être « utiles socialement », à servir une cause. La thèse montre toutefois que les explications qui réduisent les causes de l'engagement dans l'espace associatif aux vertus morales que lui prêtent les impétrants sont largement insuffisantes. Les déterminants de l'entrée dans le monde associatif sont également, et peut-être principalement, liés aux possibilités d'y faire fructifier des savoirs et des savoir-faire acquis au cours du parcours universitaire. De même, l'engagement intense des chargés de mission dans leur activité professionnelle, leur

sentiment d'accomplissement personnel, résultent autant, si ce n'est plus, des jeux d'interaction liés au travail d'intermédiation et de transcodage, que de la grandeur de la cause défendue.

En se penchant sur cette nouvelle population de travailleurs associatifs, jeunes, bien dotés en capital scolaire, et concevant le monde associatif comme un monde du travail, où il est possible de « monter en compétence », et de s'épanouir intellectuellement, la thèse saisit une transformation centrale du secteur associatif à l'œuvre depuis une dizaine d'années. Ces nouveaux ambassadeurs de la cause des pauvres ou des « exclus » n'ont, dans leur grande majorité, qu'une connaissance indirecte des populations qu'ils entendent représenter. La pratique du travail social leur est étrangère. Ils disposent en revanche des compétences pour décrypter les enjeux d'un texte de lois, rédiger un amendement, synthétiser un rapport administratif, prendre la parole devant une assemblée, animer un groupe de travail, etc.

Le monde associatif des politiques sociales n'appartient plus seulement, aux acteurs « de terrain », directeurs d'établissement ou travailleurs sociaux, mais à ces jeunes travailleurs qui occupent des positions intermédiaires dans l'espace associatif. Or, si les sciences sociales se sont penchées sur des acteurs occupant des positions et menant des activités semblables dans le secteur public (Jeannot, 2005a et b), elles restent encore discrètes sur les origines sociales, les formations scolaires, les métiers flous et les carrières professionnelles de ces nouveaux porte-parole des « exclus ». Ces jeunes diplômés incarnent pourtant le nouveau visage des politiques sociales françaises. En cela, la recherche ouvre de nouvelles pistes. L'une d'entre elles pourrait justement porter sur les carrières professionnelles de ces nouveaux salariés associatifs, comme l'ont fait H. Chéronnet et C. Gadéa (2009) à propos des éducateurs spécialisés devenus dirigeants d'établissements sociaux. Cette perspective serait d'autant plus intéressante que les grandes écoles comme HEC, l'ESSEC ou l'Institut d'études politiques de Paris, lieux de reproduction sociale des élites économiques et politiques, mettent en place des formations spécialisées sur le secteur associatif, rebaptisé « entrepreneuriat social » pour des raisons évidentes de proximité idéologique.

Bibliographie générale

- Alix, N., & Castro, S. (1990). *L'entreprise associative*. Paris : Économica.
- Argoud, D. (1992). L'UNIOPSS : un ministère privé des affaires sociales. *Revue française des affaires sociales*, 46(3), 93-104.
- Astier, I. (1991). Chronique d'une commission locale d'insertion. In : J. Donzelot (Ed.) *Face à l'exclusion. Le modèle français*, (pp. 59-81). Paris : Esprit.
- Aubrée, L. (2004). L'inscription des associations dans les politiques sociales du logement : un risque d'instrumentalisation. *Pensée plurielle*, 7(1), 75-88.
- Autès, M., Bresson, M., Delaval, B., & Vernier, B. 1996. *L'insertion, un moment éternel*. Paris : Mire.
- Autès, M. (1999). *Les paradoxes du travail social*. Paris : Dunod.
- Bailleau, F., Lefaucheur, N., & Peyre, V. (1985). *Lectures sociologiques du travail social*. Paris : Les Editions Ouvrières.
- Bailleau, F. (1986). *De l'économie sociale... à l'économie du social. Les entreprises intermédiaires*. Paris : CNRS.
- Balzini, B. (2003). *Insertion par l'activité économique et gestion de la précarité : l'exemple du dispositif des associations intermédiaires*. Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Nancy 2.
- Bec, C. (1998). *L'assistance en démocratie : les politiques assistantielles dans la France des XIX et XXe siècles*. Paris : Belin.
- Benamouzig, D., & Besançon, J. (2007). Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? *Horizons stratégiques*, 3(1), 10-24.
- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presse Universitaires de France.
- Bezes, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37.

- Bloch-Lainé, F. (1967), *Étude du problème général de l'inadaptation des personnes handicapées*. Paris : La Documentation française.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.
- Bourdieu, P. (1984). *Questions de sociologie*. Paris : Édition de Minuit.
- Bourdieu, P. (1987). *Choses dites*. Paris : Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P., Accardo, A., Balazs, G., & Beaud, S. (1993). *La misère du monde*. Paris : Le Seuil.
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons Pratiques : Sur la théorie de l'action*. Paris : Le Seuil.
- Bory, A. (2010). Introduction au dossier. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 5. En ligne : <http://socio-logos.revues.org/2454>.
- Bourgeois, C. (2001). Les associations face aux nouvelles politiques du logement. Entre « instrumentalisation » et innovation sociale. In : *Les Annales de la recherche urbaine* (Ed.), *Le foisonnement associatif* (pp. 133-139). Paris : Persée.
- Boussard, V. (1998). Les indicateurs de gestion comme construction sociale : l'exemple des CAF. *Recherches et prévisions*, 54(1), 51-61.
- Boussard, V. (2014). Professionnalisation, mode d'emploi. Pistes d'analyses des modalités de professionnalisation contemporaines. *Travail, Emploi, Formation*, 11, 74-89.
- Boussard, V., Demazière, D., & Milburn, P. (2010). *L'injonction au professionnalisme*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Bregeon, P. (2008). *À quoi servent les professionnels de l'insertion*. Paris : L'Harmattan.
- Bresson, M. (2012). La psychologisation de l'intervention sociale : paradoxes et enjeux. *Informations sociales*, 169(1), 68-75.
- Bresson, M. (2014). La participation : un concept constamment réinventé. Analyse sociologique des enjeux de son usage et de ses variations. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 9. En ligne : <http://socio-logos.revues.org/2817>
- Bresson, M., & Autès, M. (2000). L'insertion par l'économique, une zone intermédiaire entre salariat et non travail. *Revue française des affaires sociales*, 54(3/4), 103-118.

- Brodiez-Dolino, A. (2013). *Combattre la pauvreté : vulnérabilités sociales et sanitaires de 1880 à nos jours*. Paris : CNRS Éditions.
- Bruneteaux, P. (2006). L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance. *Sociétés contemporaines*, 63(3), 105-125.
- Bruneteaux, P. & Terrolle, D. (2008). La lutte contre la « grande pauvreté » : un marché ? *Regards croisés sur l'économie*, 4(2), 223-233.
- Caillé, A. (1998). Don et association. *La revue du MAUSS*, 11, 75-83.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes. Travail, protections, Statut de l'individu*. Paris : Le Seuil.
- Castel, R., Laé J.-F. (1992). *Une dette sociale: le Revenu Minimum d'Insertion*. Paris : L'Harmattan.
- Champy, F. (2012). *La sociologie des professions*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Chauvière, M. (1996). Le monde de l'action catholique spécialisée : techniques sociales et ambivalences face à la professionnalisation, In : Y. Cohen. & R. Baudouï (Ed.), *Les Chantiers de la paix sociale (1900-1940)* (pp. 157-165). Fontenay-aux-Roses : ENS Éditions Fontenay/Saint-Cloud.
- Chauvière, M. (2007). *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte.
- Chauvière, M. (2010). Le rôle des lobbies dans la politique familiale. *Informations sociales*, 157(1), 70-79.
- Chéronnet, H. (2006). *Statut de cadre et culture de métier. La structuration des fonctions d'encadrement dans le secteur de l'éducation spécialisée*. Paris : L'Harmattan
- Chéronnet, H., & Gadéa, C. (2009). Les cadres du travail social et de la santé face à la rationalisation managériale des services publics. In : C. Gadéa, & D. Desmazière (Ed.), *Sociologie des groupes professionnels, acquis récents et nouveaux défis* (pp. 73-83). Paris : La Découverte.

- Chevalier, V., & Fleuriel, S. (2006, septembre). *Les modalités alternatives d'engagement dans le travail du sport*, Communication présentée au 2^{ème} congrès de l'Association Française de Sociologie, Bordeaux.
- Cheynis, E. (2003). Les mobilisations en faveur d'une loi contre les exclusions (1994-1998), ou comment faire reconnaître des savoirs associatifs sur la pauvreté. In : M. Hély, & M. Simonet (Ed.), *Le travail associatif* (pp.159-173). Paris : Presses Universitaires de Paris Nanterre.
- Ciccoteli, M. (2015). Socialisation au rôle patronal et mobilisation collective du groupe des chefs d'entreprise. L'engagement au centre des jeunes dirigeants (CJD). *Sociétés contemporaines*, 98(2), 49-78
- Colomb, F. (2012). *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique*. Rennes : Presse Universitaires de Rennes.
- Collovald, A. (2002). *L'humanitaire ou le management des dévouements*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Cottin-Marx, S. (2016). *Professionnaliser pour "marchandiser" (et inversement)*. Thèse de doctorat en sociologie. Université Paris Est Marne-la-Vallée, Marne-La Vallée.
- Damon, J. (2002). *La question SDF. Critique d'une action publique*. Paris : Presses Universitaires de France
- Dauvin, P., & Siméant, J. (2002). *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain*. Paris : Presses de Sciences po.
- Déloye, Y. (1999). Se présenter pour représenter. Enquête sur les professions de foi électorales de 1848. In : M. Offerlé (Ed.), *La profession politique XIX^e –XX^e siècles* (pp.231-254). Paris : Belin.
- Demazière, D. (1992). *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*. Lille : Presses Universitaires de Lille.
- Demazière, D. (2009). Postface. *Formation emploi, Revue française de sciences sociales*, 108(4), 83-90.
- Demazière, D., & Gadéa, C. (2009). *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris : La Découverte.

- Didier, E., & Bruno, I. (2013). *Benchmarking. L'État sous pression statistique*. Paris : La Découverte.
- Donzelot, J., & Estèbe, P. (1994). *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris : Esprit.
- Donzelot, J., & Jaillet, M. C. (1997). Europe, États-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion. *Esprit*, 232, 70-89.
- Dubois, V. (1999). *La politique culturelle*. Paris : Belin.
- Dubois, V. (2014). L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espace sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201-202(1), 11-25.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris : Le Seuil.
- Duclert, V. (2005). La « deuxième gauche ». In J. Becker & G. Candar (Ed.), *Histoire des gauches en France* (pp.175-189). Paris : La Découverte.
- Durning, P. (1986). *Éducation et suppléance familiale en internat*. Paris : CTNERHI.
- Durning, P. (1995). *Éducation familiale ; acteurs, processus et enjeux*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Ebersold, S. (2001). *La naissance de l'inemployable : ou l'insertion aux risques de l'exclusion*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Ebersold, S. (2004). L'insertion ou la délégitimation du chômeur. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 154(2), 92-102.
- Ehrenberg, A. (1994). *Le culte de la performance*. Paris : Calmann-Lévy.
- Ème, B. (2002). Trente ans d'insertion par le travail. Quel projet ? Quelle identité ? *Economie & Humanisme*, 36, 18-24.
- Enjolras, B. (1995). *Le marché providence : aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Epstein, S. (1996). *Impure science: AIDS, activism, and the politics of knowledge*. Berkeley : University of California Press.
- Estrade, J. & Rémy, E. (2003). *L'expertise en pratique : les risques liés à la vache folle et aux rayonnements ionisants*. Paris : L'Harmattan.

- Eymeri-Douzans, J-M. (2003). Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique. In : J. Lagroye (Ed), *La politisation* (pp. 47-77). Paris : Belin.
- Eyraud, C., El Miri, M., & Perez, P. (2011). Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur. *Revue française de socio-économie*, 7(1), 147-168.
- Fassin, D. (2010), *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Paris : Éditions de l'EHESS (avec Le Seuil/Gallimard).
- Falcoz, M., & Walter, E. (2009). Être salarié dans un club sportif: une posture problématique. *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, (108), 25-37.
- Feltesse, H. (2003). Savoir-être, savoir-faire et savoirs : la contribution des associations à la construction des politiques sociales. In : Y. Lochard, & M. Simonet-Cusset (Ed), *L'expert associatif, le savant et le politique* (pp.59-67). Paris : Syllepse.
- Fillieule, O. (1993). Conscience politique, persuasion et mobilisation des engagements. L'exemple du syndicat des chômeurs, 1983-1989. In : O. Fillieule (Ed), *Sociologie de la protestation. Les formes de l'action collective dans la France contemporaine* (pp.123-155). Paris : L'Harmattan.
- Fillieule, O. (2001). Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel : Post scriptum. *Revue française de science politique*, 51(1), 199-215.
- Fourquet, F., & Murard, N. (1992). *Valeurs des services collectifs sociaux. Une contribution à la théorie du social*. Bayonne : Ikerka.
- Frétigné, C. (2011). *Exclusion, insertion et formation en questions*. Paris : L' Harmattan.
- Frétigné, C. (1999). *Sociologie de l'exclusion*. Paris : L' Harmattan.
- Freyss, J. (2004). La solidarité internationale, une profession ? *Revue Tiers Monde*, 180(4), 735-772.
- Gaboriau, P., Terrolle, D. (2007). *SDF. Critique du prêt à penser*. Toulouse : Privat
- Gallet, G. (2002). L'expertise, outil de l'activisme environnemental chez Greenpeace France. In : P. Hamman, J.M. Méo, & B. Verrier (Ed.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres* (pp.109-128). Paris : L'Harmattan.

- Gaudin, J.P. (1999). *Gouverner par contrat : l'action publique en question*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Gaudin, J.P. (1996). Négociier d'abord ? *Pôle Sud*, 4(1), 19-32.
- Gautié, J. (2002). De l'invention du chômage à sa déconstruction. *Genèses*, 46(1), 60-76.
- Geremek, B. (1987). *La potence ou la pitié : l'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*. Paris : Gallimard.
- Gervais, J. (2012). Les sommets très privés de l'État. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194(4), 4-21.
- Guillemot, D. & Jeannot, G. (2013). Modernisation et bureaucratie, l'administration d'état à l'aune du privé. *Revue française de sociologie*, 54(1), 83-110.
- Gusfield, J. (2009). *La culture des problèmes publics: l'alcool au volant*. Paris : Économica.
- Guyennot, C. (1998). *L'insertion : un problème social*. Paris : L'Harmattan.
- Hély, M. (2009). *Les métamorphoses du monde associatif*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Hély, M., & Moulévrier, P. (2013). *L'économie sociale et solidaire: de l'utopie aux pratiques*. Paris : La Dispute.
- Hirschman, A. (1995). Défection et prise de parole dans le destin de la République démocratique allemande. In : A. Hirschman (Ed.), *Un certain penchant à l'autosubversion* (pp. 19-68). Paris : Fayard.
- Hughes, C. (1996). *Le regards sociologique. Essais choisis*. Paris : Éditions des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Ion, J., & Ravon, B. (2002). *Les travailleurs sociaux* (6e éd.). Paris: La Découverte.
- Ion, J. (1990). *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse : Privat.
- Ion, J. (2003). Modes d'engagement et savoirs associatifs : petit coup d'œil dans le rétroviseur. In : Y. Lochard., & M. Simonet-Cusset (Ed.), *L'expert associatif, le savant et le politique* (pp. 21-27). Paris : Syllepse.
- Jeannot, G. (2005a). *Les Métiers Flous. Travail et action publique*. Toulouse : Octares.

- Jeannot, G. (2005b). Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du travail*, 47(1), 17-35.
- Jérôme, V. (2015, juin). *Collaborateurs d'élu-e(s) : une voie toute tracée ? Premiers résultats de recherche*. Communication présentée au 13^{ème} congrès de l'Association Française de Science Politique, Aix. En ligne : <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015>
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Joly, P. B. (2005). La sociologie de l'expertise scientifique : les recherches françaises au milieu du gué. In : O. Borraz, C. Gilbert, P.B. Joly (Ed.), *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique* (p. 117-174). Grenoble : MSH Alpes.
- Labruyère, C., & Simon, V. (2014). L'alternance intégrative, de la théorie à la pratique. *Bref/CEREQ*, 238.
- Lafarge, G. (2001). *La production des discours sur " l'exclusion " en France des années 70 aux années 90 : contribution à une sociologie des représentations en temps de crise*. Thèse de doctorat en sociologie, École des hautes études en sciences sociales, Paris.
- Lafore, R. (2004). La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence ». *Revue française des affaires sociales*, 4, 17-34.
- Lafore, R. (2010). Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale. *Informations sociales*, 162(6), 64-71.
- Lahire, B. (1999). *L'invention de l' « illettrisme »*. *Rhétorique publique, éthique et stigmates*. Paris : La Découverte.
- Lascoumes, P. (1996). Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, In CURAPP (Ed.), *La Gouvernabilité* (pp. 325-338). Paris : Presses universitaires de France.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. (2010). *L'éco-pouvoir. L'environnement entre nature et politiques*. Paris : La Découverte.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po.

- Laville, J. L., & Eme, B. (1988). *Les petits boulots en question*. Paris : Ten-Syros.
- Lazuech, G. (2006). Les cadres de l'économie sociale et solidaire : un nouvel entrepreneuriat ? *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 95, 59-74.
- Lebaron, F. (2015). Discours d'institution et pouvoir symbolique. Le cas des banques centrales. *L'Homme et la société*, 197(3), 65-78.
- Lefèvre, S. (2011). *ONG & Cie. Mobiliser les gens, mobiliser l'argent*. Paris : Presse Universitaires de France.
- Le Naëlou, A. (2004). ONG : les pièges de la professionnalisation. *Revue Tiers Monde*, 180(4), 727-734.
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus : un français sur dix*. Paris : Le Seuil
- Lenoir, R. (1986). Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64(1), 30-39.
- Lima, L. (2013). *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.
- Lochard, Y. (2003). Les associations et l'observation sociale : l'invitation au temple. In : Y. Lochard & M. Simonet-Cusset (Ed.), *L'expert associatif, le savant et le politique* (pp. 39-49). Paris : Syllepse.
- Lochard, Y., & Simonet-Cusset, M. (2003). *L'expert associatif, le savant et le politique*. Paris : Syllepse.
- Lochard, Y., & Simonet-Cusset, M. (2005). La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un «partenariat cognitif» avec les associations. *Politix*, 70(2), 51-70.
- Lochard, Y., & Simonet-Cusset, M. (2010). Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnel. In D. Demazière, & C. Gadéa (Ed.), *Sociologie des groupes professionnels* (pp. 274-284). Paris : La Découverte.
- Lochard, Y., & Simonet-Cusset, M. (2016). Entre science et politique : les politiques du savoir dans le monde associatif. *Lien social et politiques*, 75, 63-70.
- Loison-Leruste, M., & Hély, M. (2013). Des entreprises associatives en concurrence : le cas de la lutte contre l'exclusion. In M. Hély, & M. Simonet (Ed.), *Le travail associatif* (pp. 191-207). Paris : Presses Universitaires de Paris Nanterre.

- Lorrain, D. (1991). De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, 33(4), 461-484.
- Löwy, I. (2000). Entre contre-expertise et consommation avertie : le mouvement associatif antisida et les essais thérapeutiques. *Mouvements*, 7, 32-37.
- Marchal, E. (1986). Les emplois d'initiative locale : contribution à l'évaluation du programme. *Travail et emploi*, 27, 43-56.
- Marchal, E. (1992). L'entreprise associative entre calcul économique et désintéressement. *Revue Française de Sociologie*, 33(3), 365-390
- Marchetti, D. (2002). Les sous-champs spécialisés du journalisme. *Réseaux*, 111(1), 22-55.
- Mauger, G. (2001). Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136(1), 5-14.
- Minonzio, J., & Vallat, J. P. (2006). L'union nationale des associations familiales (UNAF) et les politiques familiales. *Revue française de science politique*, 56(2), 205-226.
- Morival, Y. (2015). *Les Europes du Patronat : l'enjeu " Europe " dans les organisations patronales françaises depuis 1948*. Thèse de doctorat en sciences politiques. École des hautes études en sciences sociales, Paris.
- Muel-Dreyfus, F. (1983). *Le métier d'éducateur : les instituteurs de 1900, les éducateurs spécialisés de 1968*. Paris : Éditions de Minuit.
- Nay, O., & Dezalay, Y. (2015). Le marché des savoirs de réforme : circulations de l'expertise de gouvernement et reproduction des hiérarchies internationales. In : J. Siméant (Ed.). *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*. Paris : CNRS.
- Neveu, E. (1999). L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons. *Études de communication. Langages, information, médiations*, 22, 41-58.
- Nicourd, S. (2009). Éducation populaire : organisation du travail associatif et action publique. *Entreprises et histoire*, 56(3), 62-72.
- Offerlé, M. (1997). *Les partis politiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Offerlé, M. (2015). Militer en patronat. *Sociétés contemporaines*, 98(2), 79-106.

Ollitrault, S. (1996). Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française. *Politix*, 9(36), 141-162.

Ollitrault, S. (2001). Les écologistes français, des experts en action. *Revue française de science politique*, 51(1), 105-130.

Palier, B. (2005). Les instruments, traceurs du changement. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Ed.), *Gouverner par les instruments* (pp. 273-300). Paris : Presses de Sciences Po.

Padioleau, J. G. (1999). L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques. *Politiques et management public*, 17(4), 85-127.

Péchu, C. (1996). Quand les «exclus» passent à l'action. La mobilisation des mal-logés. *Politix*, 34(2), 114-133.

Péchu, C. (2006). *Droit au logement. Genèse et sociologie d'une mobilisation*. Paris : Dalloz.

Pelège, P. (2004). *Hébergement et réinsertion sociale : les CHRS: dispositif, usagers, intervenants*. Paris : Dunod

Penissat, É. (2009). *L'État des chiffres : sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*. Thèse de doctorat en sociologie, École des hautes études en sciences sociales, Paris.

Penissat, É. (2010). Des statistiques sans statisticiens ? Politique des «indicateurs de la Lolf » et enjeux statistiques, le cas du ministère du Travail et de l'Emploi. *Pyramides*, 19, 179-202.

Peyre, V., & Tétard, F. (2006). *Des éducateurs dans la rue : histoire de la prévention spécialisée*. Paris : La Découverte.

Pierru, F. (2012). Le mandarin, le gestionnaire et le consultant. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194(4), 32-51.

Pinson, G. (2005). Le projet urbain comme instrument d'action publique. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Ed.), *Gouverner par les instruments* (pp. 199-233). Paris : Presses de Sciences Po.

Purenne, A., & Aust, J. (2010). Piloter la police par les indicateurs ? *Déviante et société*, 34(1), 7-28.

Renard, D. (1995). Assistance et assurance dans la constitution du système de protection sociale française. *Genèses*, 18(1), 30-46.

Rose, J. (1998). *Les jeunes face à l'emploi*. Paris : Desclée de Brouwer.

Saurugger, S., & Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179-211.

Sawicki, F. (2003). Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement. In J. Lagroye (Ed.), *La politisation* (pp.123-146). Paris : Belin.

Sawicki, F., Siméant, J. (2009). Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français. *Sociologie du travail*, 51(1), 97-125.

Serre, D. (2011). Gouverner le travail des assistantes sociales par le chiffre ? *Informations sociales*, 167(5), 132-139.

Siméant, J. (1998). *La cause des sans-papiers*. Paris : Presse de Sciences Po.

Siméant, J. (2001). Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises. *Revue française de science politique*, 51(1), 47-72.

Soulié, C. (1997). Le classement des sans-abri. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 118, 69-80

Spire, A. (2008). *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris : Raisons d'agir.

Tachon, M. (1985). *Structures et équipements d'une politique sociale : le secteur de l'enfance inadaptée ou le social concerté*, thèse de doctorat en sociologie, Paris.

Tanguy, L. (1986). *L'introuvable relation formation/emploi. Un état des recherches en France*. Paris : la Documentation française.

Tchernonog, V. (2013). *Le paysage associatif français*. Paris : Dalloz.

Topalov, C. (1996). Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903. *Genèses*, 23(1), 30-52.

Topalov, C. (1999). *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris : Editions de l'EHESS.

Ughetto, P. & Combes, M.-C. (2010). Entre les valeurs associatives et la professionnalisation : le travail, un chaînon manquant ? *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, [En ligne], 5. En ligne : <http://socio-logos.revues.org/2462>.

- Urfalino, P. (1996). *L'invention de la politique culturelle*. Paris : La documentation française.
- Vaillant, M. (1993). *L'hébergement éducatif*. Vaucresson : C.N.F.E.-P.J.J.
- Verdès-Leroux, J. (1978). *Le travail social*. Paris : Editions de Minuit.
- Vézinat, N. (2010). Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France. Bilan critique autour des ouvrages de Didier Demazière, Charles Gadéa (2009) et Florent Champy (2009). *Sociologie*, 1(3), 413-420.
- Vezinat N. (2014). Quand l'entreprise mène la professionnalisation : étude des conseillers financiers de la Poste française, *Travail, Emploi, Formation*, 11, 50-72.
- Viguié, F. (2008). Pauvreté et exclusion : des nouvelles catégories de l'État social. *Regards croisés sur l'économie*, 4(2), 152-161.
- Viguié, F. (2010). *La cause des pauvres : mobilisations humanitaires et transformations de l'État social en France (1945-2010)*. Thèse de doctorat en sociologie, École des hautes études en sciences sociales, Paris.
- Viguié, F. (2013a). Les paradoxes de l'institutionnalisation de la lutte contre la pauvreté en France. *L'Année sociologique*, 63(1), 51-75.
- Viguié, F. (2013b). Le rôle des associations de lutte contre la pauvreté dans la protection sociale française depuis 1945: le cas d'ATD Quart Monde. *Revue d'histoire de la protection sociale*, 6(1), 12-34.
- Willemez, L. (2003). Engagement professionnel et fidélités militantes. Les avocats travaillistes dans la défense judiciaire des salariés. *Politix*, 16(62), 145-164.
- Willemez, L. (2015). Un champ mis à l'épreuve. Structure et propriétés du champ juridique dans la France contemporaine. *Droit et société*, 89, 129-149.
- Wittorski, R. (2014). La professionnalisation : transformer un concept social en concept scientifique, *Travail, Emploi, Formation*, 11, 14-29.

Sources administratives, littérature professionnelle, études et rapports officiels :

- Abhervé, M. (1993). *Chantier école : état des lieux*. Paris : Éd'Image.

Albert, V. (2014). L'insertion par l'activité économique en 2012 : hausse du nombre de salariés en insertion, essentiellement portée par les ACI et les AI. *DARES Analyses*, 79.

Albert, V. (2016). L'insertion par l'activité économique en 2014. *DARES Résultats*, 51.

Alphandéry, C. (1990). *Les structures d'insertion par l'économie*. Paris : La Documentation française.

Alphandéry, C. (1999). *Une si vive résistance*. Paris : Rue de l'Échiquier.

Avenel M., & Rémy V. (2014), Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique : profil, accompagnement et situation à la sortie », *DARES Analyses*, 20.

Bigourdan, B. (1993). *L'entreprise d'insertion, porte ouverte sur l'emploi*, Paris : Éditions Juris services.

Binet L., Livio C. (1993). *Créer une entreprise d'insertion*. Paris : Défis.

Céalis, R. (2006), L'insertion par l'activité économique en 2004, *DARES Premières informations, Premières synthèses*, 15.1.

Cerezuelle, D. (1986). L'efficacité sociale des structures d'insertion sociales et professionnelles par l'économie. In *La mise au travail, insertion par l'économie de jeunes et adultes en difficulté : actes de la journée d'étude du Centre régional pour l'enfance et l'adolescence inadaptée* (CREAI) (pp. 92-122). Toulouse : CREAI

Charrier, O. (1985). *États des lieux de l'insertion, étude sur les associations et établissements adhérents à la FNARS*. Paris : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

Claudon, V., Colonna d'Istna, E., Danon, M., Fillion, S. & Pelosse, H. (2013). *Le financement de l'insertion par l'activité économique*. Paris : Inspection générale des affaires sociales – Inspection générale des finances.

CNEI. (2004). Les entreprises d'insertion. 25 ans déjà, ils racontent. *CNEI-Mag, le magazine des entreprises d'insertion*, 26. Paris : CNEI.

CNEI. (2016). Entreprise d'insertion : où sont les femmes ? *Les cahiers de l'observatoire du CNEI*, 2. En ligne : http://www.lesentreprisesdinsertion.org/sites/www.lesentreprisesdinsertion.org/files/file_field_s/2016/03/08/cahierndeg2delobservatoire-entreprisesdinsertion-ousontlesfemmes_0.pdf

Combi, H. & Plantard, P. (2000). *L'insertion par l'activité économique : La formation des encadrants technique*. Document non publié. Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation en région centre (CARIF)

Dalle, F., & Bounine-Cabalé, J. (1987). *Pour développer l'emploi : rapport à Monsieur le Ministre des Affaires sociales et de l'emploi*. Paris : Masson.

FNARS. (2012). *La solidarité, des idées neuves, 6 idées pour repenser les politiques de solidarité*. Le Poiré sur Vie : Presses de l'Imprimerie graphique de l'Ouest.

Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. (2008). *Grenelle de l'insertion : rapport général*. Paris : Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Hardy, G. (1994). *La FNARS, 36 ans d'histoire*. Document non publié. Paris

Hespel, V. (2006). *Rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion*. Paris : Inspection générale des affaires sociales – Inspection générale des finances.

Annexe 1

Tableau récapitulatif des caractéristiques sociales des enquêtés

Ce tableau présente d'une manière synthétique les principales caractéristiques sociales des enquêtés interrogés en entretien. D'autres entretiens formels et informels ont également été effectués au cours de l'enquête, mais je ne rendrai compte ici que de ceux mobilisés directement dans la thèse. Les prénoms ont été anonymisés, excepté pour C. Alphanéry et J. Dughera, qui m'ont donné leur accord pour les nommer dans la thèse.

Nom	Formation / Qualification	emploi(s) / fonction(s) occupée(s)	Age au moment de l'enquête	Apparition dans la thèse
Chantal	Éducatrice spécialisée (diplômée en 1972)	Éducatrice spécialisée / Directrice de structure d'insertion	65 ans	Chapitres 1 et 2
Guy	Éducateur spécialisé (diplômé en 1970)	Éducateur spécialisé / Directeur de structure d'insertion / administrateur à la FNARS	68 ans	Chapitre 1 et 2
Jean	Enseignant	Président d'une association d'insertion / administrateur à la FNARS	70 ans	Chapitre 1 et 2
Claude Alphanéry	École nationale d'administration	Président du CNIAE	80 ans	Chapitre 2
Jacques Dughera	Inspecteur du travail	Secrétaire général du CNIAE	50 ans	Chapitre 2
Christine	DEA droit public	Direction de l'action sociale	65 ans	Chapitre 2

François	DESS psychologie	Président d'une association d'insertion / Administrateur FNARS	63 ans	Chapitres 2, 3 et 5
Jean-Marc	Éducateur spécialisé (diplômé en 1974)	Directeur d'une association d'insertion / Salarié responsable au Jardin de Cocagne	64 ans	Chapitres 1 et 2
Benoît	Éducateur spécialisé (diplômé en 1972)	Directeur d'une association d'insertion / Salarié responsable à Chantier école	63 ans	Chapitres 1, 2 et 3
Philippe	Éducateur spécialisé (diplômé en 1978)	Directeur d'une association d'insertion / Administrateur à la FNARS	56 ans	Chapitre 1, 2, 3 et 5
Henri	DESS Sciences économiques (diplômé en 1991)	Directeurs de structures d'insertion / Salariés responsables du CNEI	43 ans	Chapitre 2
Karim	Éducateur spécialisé (diplômé en 1983)	Directeurs de structures d'insertion / Salarié responsable au CNLRQ	52 ans	Chapitre 2 et 3
Régis	Baccalauréat (diplômé en 1982)	Directeur de structure d'insertion / Administrateur FNARS	48 ans	Chapitre 2
Alain	DESS Droit public et droit international	Salarié responsable du COORACE	37 ans	Chapitre 2
Anne	École de commerce	Chargée de mission à la FNARS	37 ans	Chapitre 2, 3 et 4
Joseph		Chargé de mission à la FNARS	68 ans	Chapitre 3 et 5
Eva	Master Sciences politiques	Chargé de mission CNAR-CNLRQ	30 ans	Chapitre 3

Marcel	Éducateur spécialisé (diplômé en 1978)	Directeur de structure d'insertion / Administrateur FNARS	64 ans	Chapitre 5
Marie	Éducatrice spécialisée (diplômée en 1969)	Travailleuse sociale / chargée de mission à la FNARS	64 ans	Chapitre 5
Agnès	Maîtrise de lettres (diplômée au début des années 1970)	Directrice de centre d'hébergement / Chargée de mission à la FNARS	66 ans	Chapitre 5
Florent	Master Economie sociale et solidaire	Chargé de mission FNARS	29 ans	Chapitre 3 et 5
Thibaut	Master Sciences politiques	Chargé de mission FNARS	28 ans	Chapitre 5
Flora	Master sciences politique	Chargée de mission FNARS	28 ans	Chapitre 5
Cécile	Master Sciences politiques	Chargée de mission FNARS	31 ans	Chapitre 5
Gaëlle	Master Sciences politiques / Master Politiques culturelles	Chargée de mission CNEI	30 ans	Chapitre 5
Nathalie	Master droit international	Chargée de mission FNARS	31 ans	Chapitre 5
Anna	DESS de droit criminel / Institut Français de la presse	Chargée de mission à la FNARS		
Dominique	DESS psychologie (diplômé en 1983)	Chargé de mission FNARS	46 ans	Chapitre 5
Juliette	DEA Sociologie	Chargée de mission à la FNARS	40 ans	Chapitre 5
Vincent	Maîtrise Agro-technologie	Chargé de mission à la FNARS	37 ans	Chapitre 5

Annexe 2

Liste des encadrés

Encadré 1 - La répartition des chômeurs entre les différentes catégories de structures d'IAE : p.15.

Encadré 2 - « Inventer autre chose » pour des jeunes « rock n'roll » : la mise au travail contre les « stages parking » : p.53.

Encadré 3 - Des ateliers de production à l'entreprise : l'association Astrolabe : p.58.

Encadré 4 - L'entrecroisement des logiques éducatives et économiques, la prise en charge des jeunes à la « SAVA » : p.62.

Encadré 5 - De l'éducation spécialisée à la direction d'entreprise : la carrière de Chantal : p. 72.

Encadré 6 - Biographie succincte de C. Alphanféry : p. 97.

Encadré 7 - Les formations à l'encadrement dans le champ social et médico-social : pp. 165.

Encadré 8 - Les regroupements entre fédérations au niveau local : les « inter-réseaux » régionaux : p. 171.

Encadré 9 - REGES, une « usine à gaz » : p. 181.

Encadré 10 - Le financement des activités de professionnalisation par l'État : contractualisation et subvention : p.187.

Encadré 11 - « Je manque déjà cruellement de temps » : de la difficulté à enrôler les membres de la fédération dans la conception des outils de professionnalisation : p.198.

Encadré 12 - « Ils ne lisent pas nos articles parce qu'ils ont la tête dans le guidon » : la difficulté à mobiliser les adhérents : p.199.

Encadré 13 – Présentation de la DGEFP : p. 223.

Encadré 14 - La controverse sur les indicateurs de performance entre fonctionnaires et représentants associatifs : p.226.

Encadré 15 - Face à l'État, la « politique de la chaise vide » ou la participation ? : p.251

Encadré 16 - Organisation des réunions de travail instaurées par la DGEFP : p.254.

Encadré 17 - Instaurer un indicateur mesurant l'accueil des chômeurs par les structures d'insertion : p.256.

Encadré 18 - Le débat sur l'objectivité des indicateurs de « performance sociale » : p.261.

Encadré 19 - L'ouverture du poste de président(e) à des profils extérieurs au champ de l'action sociale : p.321.

Encadré 20 - Le travail de relais politique de François en bureau fédéral : p.329.

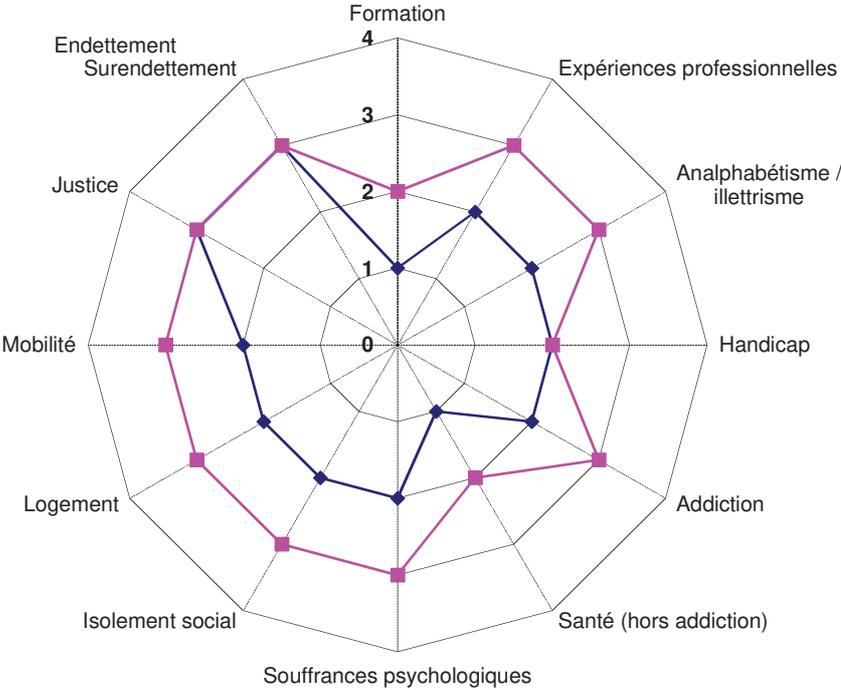
Annexe 3

Les instruments de mesure de la distance à l'emploi des salariés en insertion

Le tableau et le graphique ci-dessous sont extraits des « livrets d'évaluation et d'accompagnement vers l'emploi » élaborés par le réseau Cocagne. Ils constituent un bon exemple d'instruments produits par les fédérations associatives pour évaluer la distance à l'emploi des salariés en insertion et mesurer leur progression.

Critères	1	2	3	4
Formation(1)	Niveau VI	Niveau V	Niveau VI	Niveau I, II, III
Expériences professionnelles	Sans	Peu d'expérience	Expérience ancienne	Expérience actuelle
Analphabétisme / illettrisme	Déni	Reconnu	Suivi	Sans
Handicap (2)	C	B	A	Sans
Addiction	Oui sans suivi	Addiction contraignante	Oui avec suivi	Sans
Santé (hors addiction)	Problèmes invalidants	Problèmes limitants	Problèmes sans conséquences	Sans problèmes
Souffrances psychologiques	Invalidantes	Limitantes	Sans conséquences	Sans problèmes
Isolement social	Isolé	Relationnel réduit	Relationnel actif	Intégré
Logement	SDF	Hébergement collectif	Hébergé amis	Autonome
Mobilité	Freins psychologiques	Limitée	Transport collectif	Autonome
Justice	Surveillance avec mise à l'épreuve	Libération conditionnelle	TIG (travaux d'intérêt général)	Sans
Endettement	Oui sans dossier	Instruction en cours	Dossier suivi	Sans

Sociogramme



—◆— Diag initial —■— Diag final

Annexe 4

Les indicateurs de performance instaurés par la DGEFP

Cette annexe est un extrait de la circulaire DGEFP n°200-21 du 10 décembre de 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures d'insertion par l'activité économique. Elle présente les différentes catégories d'indicateurs de performance instaurés par l'administration centrale, les objectifs qui leur sont associés et les modalités de calcul des différents taux de sortie.

Les indicateurs « emploi »

OBJECTIF mesurer l'effet emploi du passage des salariés en insertion dans une structure conventionnée au titre de l'insertion par l'activité économique en observant l'évolution du taux de retour à l'emploi

INDICATEURS trois catégories de sorties vers l'emploi constituent les sorties dynamiques

- les sorties vers l'emploi durable

CDI, CDD ou missions d'intérim de 6 mois et plus, stage ou titularisation dans la fonction publique et création d'entreprises

- les sorties vers « un emploi de transition »

CDD ou période d'intérim de moins de 6 mois, contrats aidés chez un employeur de droit commun

- **les sorties positives**

Formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE

Au-delà des sorties définies dans la circulaire, d'autres sorties positives peuvent être négociées. Une structure peut proposer des sorties qu'elle souhaite voir reconnues comme positives ; à vos services d'en apprécier la cohérence au regard de la situation de l'emploi dans le territoire.

VALEURS DE REFERENCE

- **taux minimum de sorties dynamiques** **60 %**
- **taux minimum d'insertion dans l'emploi durable** **25 %**
- **à atteindre dans un délai maximum de 3 ans**

NEGOCIATION des taux

Le taux de retour à l'emploi dépendant de différents facteurs (secteurs d'activité, territoire, contexte économique ...), les services sont libres, pour chaque structure et chaque bassin d'emploi, de moduler la part respective des trois catégories de sorties, sous réserve du respect de l'objectif d'insertion dans l'emploi durable de 25 %.

Par exemple, la contribution de « l'emploi durable » au taux globalisé de 60 % sera en toute logique plus importante dans une ETTI que dans un ACI, où la part des « sorties positives » sera, à l'inverse supérieure.

MODALITES DE CALCUL DES INDICATEURS

% des 3 catégories par rapport au total des sorties

Numérateur nombre de salariés en insertion ayant quitté la structure vers une des 3 catégories de sorties vers l'emploi durant la période couverte par l'annexe financière, **après un passage de plus de trois mois dans la structure.**

Leur situation est appréciée au moment où ils quittent la structure. Un délai de un mois peut s'écouler entre la fin du contrat de travail dans la structure et la nouvelle situation. Toutefois, si la structure estime qu'elle est en mesure de recontacter ces anciens salariés pour s'enquérir de leur situation après cette date, vous pouvez négocier un indicateur indiquant sur l'effet « emploi », par exemple trois mois après la sortie de structure.

Dénominateur total des salariés en insertion ayant quitté la structure au cours de la période couverte par l'annexe financière après un passage de plus de trois mois dans la structure.

AI et ETII = un salarié sans mission depuis 6 mois est considéré comme ayant quitté la structure **Exemple**

Année	Salariés ayant quitté la structure durant la période couverte par la convention	Salariés partis avant la fin de leur période d'essai	Dénominateur = nombre de sorties
N	38	3	35
N + 1	45	5	40

Il conviendra d'expliquer les motifs des départ anticipés, de s'interroger sur le devenir de tous les salariés n'ayant pas bénéficié d'une sortie dynamique vers l'emploi et d'étudier le temps moyen de passage dans la structure de ces salariés.

Types de sorties	Taux négocié N	Nbr réalisé N	Taux réalisé N	Taux négocié N + 1	Nbr réalisé N + 1	Taux réalisé N + 1	Appréciation
CDI*		3			4		La structure est proche de la valeur cible en N+1 et le taux d'emploi durable est intéressant.
CDD = ou > 6 mois		1			3		
intérim > 6 mois		1	7 / 35		3	12/40	
création d'entreprise		2			2		
= emplois durables	20 %	7	20 %	25 % **	12	30 %	Il conviendrait d'améliorer l'accès à la formation (discussion avec le conseil régional dans le cadre du CDIAE) afin d'augmenter les sorties positives.
CDD < 6 mois		3	4 / 35		5	6/40	
contrat aidé		2			1		
= emplois de transition	15 %	5	14,3 %	15 %	6	15 %	
formation pré-qualifiante		2	4 / 35		2	3/40	
autre SIAE		2			1		
= sorties positives	15 %	4	11,5 %	20 %	3	7,5 %	
Total sorties dynamiques	50 %	16	45,7 %	60 % **	21	52,5 %	

* Que le CDI soit conclu avec la structure ou avec une autre entreprise mais hors contrat aidé

** Valeurs minimum de référence fixées par la circulaire

Les taux par dispositif, département, région ... sont calculés à partir des nombres de sorties (les taux de chaque structure étant sous forme de %).

Contrôle

les données sont déclaratives sous la responsabilité du responsable de la structure ayant conclu la convention IAE.

Toutefois, conformément aux dispositions réglementaires, l'Etat peut à tout moment contrôler la réalisation de la convention par l'accès à tout document dont la production serait jugée utile (notamment document justifiant de la catégorie des sorties vers l'emploi).

SUIVI DES INDICATEURS

Un groupe de travail a été mis en place afin de faire des propositions d'amélioration du système d'information de l'IAE. Ainsi, le modèle d'annexe financière (cerfa) sera actualisé afin que les objectifs négociés avec les structures soient saisis dans l'extranet du CNASEA et un modèle de bilan de convention (cerfa) sera réalisé.

Table des matières

Remerciements	3
Résumé de la thèse	5
Sommaire	7
Liste des sigles les plus utilisés	9
Introduction générale.....	11
I. L'espace de l'insertion par l'activité économique	14
- De l'espace des structures d'insertion par l'activité économique.....	14
- ... à l'espace des fédérations de structures d'insertion.....	18
II. Regards sociologiques sur l'expertise associative	20
- De la tutelle au partenariat, l'évolution des rapports entre l'État et le monde associatif ..	20
- L'expertise, nouvelle ressource des associations	22
- L'expertise, objet de concurrence entre associations	26
- « Expert » et « contre-expert » : les deux figures du savoir associatif	28
III. L'expertise des fédérations de l'IAE : protocole d'enquête et questionnements posés dans la thèse	31
- L'expertise comme enjeu d'opposition et d'alliance entre les fédérations de l'IAE.....	32
- L'expertise comme ressource pour participer à la production des politiques d'insertion par l'activité économique.....	34
- L'expertise comme savoir contribuant à la « professionnalisation » des structures d'insertion par les fédérations associatives	37
IV. Méthodologies et construction de l'enquête.....	38
V. Plan de la thèse et articulation de la démonstration	40
Chapitre 1 La genèse de l'insertion par l'économique	45
I. Quand des travailleurs sociaux font « le choix de l'économique » : l'émergence d'entreprises dans le champ de l'action sociale	49
A. Mettre au travail les jeunes pour qui la formation ne fonctionne pas.....	49
B. « On veut leur donner un salaire » : des bienfaits du salariat et du marché	54
C. Conjuguer logique éducative et contrainte économique, la spécificité des « entreprises intermédiaires ».....	61
II. Légitimation des entreprises intermédiaires et conflit interne au secteur associatif de l'action sociale.....	65
A. Les débats soulevés par le développement des entreprises dans le champ de l'action sociale.....	65

B.	« L'éducateur-entrepreneur », retour sur l'émergence et la légitimation d'une figure professionnelle hybride	71
C.	Une entreprise de légitimation pour répondre aux critiques.....	74
III.	L'institutionnalisation des dispositifs d'insertion par l'économie par différentes administrations de l'État.....	78
A.	Des conceptions et des attentes administratives différenciées en matière d'insertion par l'économie.....	78
B.	Des effets de l'alternance politique : légalisation des associations intermédiaires et fin de l'expérimentation des entreprises intermédiaires.....	83
	Conclusion du chapitre 1	88
-	Du clivage au sein de l'espace associatif de la mise au travail... ..	88
-	... Aux définitions concurrentes de l'insertion par l'économie dans l'espace politico-administratif :	89
Chapitre 2 La structuration de l'espace de l'insertion par l'activité économique : segmentation, oppositions et stratégies d'alliance		93
I.	L'incorporation de l'espace de l'IAE dans les politiques de l'emploi.....	97
A.	Du rapport Alphanbéry au conseil national de l'insertion par l'activité économique : le rapprochement des dispositifs associatifs d'insertion par le travail	97
-	Le rapport Alphanbéry, développer et coordonner les initiatives associatives d'insertion par le travail	97
-	Un espace de coordination spécifique : le CNIAE	103
B.	Quand le ministère de l'Emploi prend la main : retour sur un arbitrage politique qui reconfigure les responsabilités entre administrations ministérielles	108
-	Une recomposition des tutelles administratives au niveau national et local :	108
II.	La structuration interne de l'espace associatif de la mise au travail : classement des dispositifs et visions différenciées de l'insertion	116
A.	Le pôle social de l'espace de l'IAE.....	118
-	Les ateliers et chantiers d'insertion, un service public privatisé	118
-	Le travail comme support de (re)mobilisation et de réinsertion sociale : la pédagogie spécifique des ACI.....	121
B.	Le pôle entrepreneurial de l'espace de l'IAE	128
-	Les entreprises d'insertion, la performance économique au service de l'insertion	128
-	Se légitimer par l'entreprise, le tournant entrepreneurial des entreprises d'insertion	131
C.	Profusion des outils de gestion et éviction des chômeurs en difficulté :	133
-	Un clivage générationnel qui se superpose à la segmentation entre pôle social et pôle entrepreneurial	133
-	« Ce ne sont plus des gens en grande difficulté qui sont dans l'IAE » : les conséquences de l'institutionnalisation de l'IAE sur la sélection des chômeurs	136
III.	Stratégies d'alliance et oppositions entre les fédérations associatives dans l'espace de l'IAE.	140

A.	Fédérations « spécialisées » et fédérations « généralistes » : les différentes catégories d'intermédiaires dans l'espace de l'insertion par le travail.....	141
-	Les fédérations, des organisations à l'interface entre les structures d'insertion et les acteurs politiques et administratifs.....	141
-	Fédérations spécialisées et fédérations généralistes : deux catégories d'acteurs intermédiaires.....	143
B.	« Défendre un modèle » ou « refonder le secteur » ? Stratégie de conservation et stratégie de subversion des fédérations associatives.....	146
-	« Défendre un modèle » : la stratégie de conservation des fédérations spécialisées.....	146
-	Réformer le secteur : la stratégie de subversion de la FNARS et de la COORACE.....	149
	Conclusion du chapitre 2.....	154
	Chapitre 3 La « professionnalisation » des structures d'insertion par l'économique : des processus composites, incertains et concurrents	157
I.	La professionnalisation des personnels encadrants : la formation d'Encadrant technique d'activité d'insertion par l'économique (ETAIE)	161
A.	La genèse d'une formation pour les encadrants techniques des structures d'insertion par l'économique.....	161
B.	Légitimer la mise en place de la formation ETAIE en s'appuyant sur la spécificité du secteur de l'IAE	164
C.	La formation des personnels encadrants, objet de concurrence entre fédérations associatives.....	170
II.	Professionaliser la gestion économique et financière : le Référentiel de gestion de l'économie sociale (REGES).....	178
A.	La mise en place d'un logiciel de gestion adapté à la spécificité des structures d'insertion par l'économique.....	178
B.	« REGES n'a rien apporté aux adhérents » : retour sur l'échec d'un instrument de professionnalisation.....	181
C.	Les instruments de professionnalisation des fédérations associatives, entre relais des normes gestionnaires et défense des spécificités des pratiques professionnelles.....	184
D.	Le financement des actions de professionnalisation par l'État : un cadre contractuel générateur d'autonomie pour les fédérations associatives ?	188
III.	Rapprocher les structures d'insertion du monde l'entreprise : la professionnalisation par le guide pratique « des partenariats réussis pour l'emploi »	194
A.	Les guides pratiques, des instruments de professionnalisation qui transforment des objectifs généraux en recommandations pratiques.....	194
B.	La construction du guide pratique, un processus de mobilisation sociale.....	198
IV.	Quand l'État manœuvre : retour sur une démarche de « mutualisation » des actions de professionnalisation et sur les résistances associatives	203
A.	L'Agence de valorisation des initiatives socio-économique (AVISE), le « bras armé » de l'État en matière de professionnalisation du secteur de l'IAE	203
B.	Le DLA, une politique publique d'accompagnement qui se superpose aux actions de professionnalisation des fédérations associatives	206

C. Instance technique, enjeux politiques : quand l'administration tente de faire coopérer les fédérations associatives	209
Conclusion du chapitre 3	215
Chapitre 4 Mesurer la performance des structures d'insertion : le rôle des fédérations associatives dans l'élaboration des réformes managériales.....	219
I. Mesurer la performance des structures d'insertion par l'économique : un enjeu de lutte entre représentants associatifs, responsables politiques et administratifs (2005-2009)	223
A. Les origines du processus de managérialisation : la LOLF ou les politiques de l'Emploi au diapason de la performance.....	223
B. Définir la performance, un objet de lutte entre représentants associatifs et agents de l'État	226
C. Le Grenelle de l'insertion : la légitimation de la performance appliquée aux politiques d'insertion	233
D. Concilier injonctions à la performance et revendications associatives dans l'évaluation des structures d'insertion.....	235
II. Position intermédiaire, construction et circulation de l'expertise	239
A. Accompagner les adhérents : les réformes managériales productrices de ressources matérielles et symboliques pour les fédérations.....	239
- Les instruments d'accompagnement, entre objectif pédagogique et enjeu politique	240
- L'accompagnement des adhérents à la mise en œuvre des indicateurs : un moyen pour les fédérations de légitimer leur rôle d'intermédiaire.....	243
B. Suivre la réforme et évaluer les pratiques d'évaluation de l'État : la construction d'une expertise de terrain	245
- Le suivi des réformes, un travail collectif qui repose sur les ressources internes de la fédération... ..	246
- ... et qui permet de légitimer des positions existantes et d'en créer de nouvelles	247
III. Entre conflit et négociation, les relations entre fédérations associatives et ministère de l'Emploi.....	250
A. Défection ou prise de parole ? Retour sur une prise de position associative.....	251
- Les expérimentations du ministère de l'Emploi relatives à la performance.....	251
- Participer ou faire défection ?.....	252
B. Analyse d'un travail « partenarial » sur la performance :	257
- Une stratégie administrative qui vise à techniciser le débat sur la performance pour en euphémiser les enjeux politiques	257
- Des indicateurs objectifs ? L'actualisation du débat sur les indicateurs de performance sociale	260
Conclusion du chapitre 4.....	267
Chapitre 5 Les experts de l'insertion : chargés de mission et administrateurs à la FNARS.....	271
I. Les administrateurs bénévoles de la FNARS : directeurs d'associations et entrepreneurs de la cause des « exclus ».....	275

A.	Naissance et développement d'un groupement de directeurs d'associations	276
-	L'alliance défensive des dirigeants de foyers d'hébergement.....	276
-	D'une posture défensive à un « social concerté »	277
-	Des reconfigurations organisationnelles qui renforcent la capacité d'action de la fédération	279
B.	Un engagement militant qui prolonge l'activité professionnelle ?.....	281
-	Porter la parole des « associations » et des « exclus ».....	281
C.	De l'échelon régional au niveau fédéral : l'analyse de la carrière d'administrateur de François.....	287
-	Carrière bénévole et réinvestissement des compétences professionnelles	287
-	Perpétuation de l'engagement et multipositionnalité	293
II.	Les chargés de mission de la FNARS, une nouvelle génération d'experts associatifs	297
A.	D'une fédération de bénévoles à une fédération de salariés.....	297
-	Individus aux « carrières plurielles » et stratégie de recrutement interne	297
-	L'ouverture des profils des salariés à des professions extérieures aux politiques sociales 301	
B.	Les chargés de mission : une nouvelle génération d'experts associatifs	305
-	L'entrée dans la fédération : un ajustement des dispositions scolaires des chargés de mission aux attentes de la fédération	305
-	Le « choix » du secteur associatif, résultat d'une stratégie visant à rentabiliser les savoirs universitaires ou d'une disposition au désintéressement acquise lors de la socialisation familiale ?.....	308
-	Le travail en « mode projet », un facteur d'engagement	312
-	Travail d'intermédiation et métiers flous	316
III.	Le « politique » et le « technique » : production d'expertise et division du travail entre administrateurs bénévoles et chargés de mission	321
A.	L'analyse des relations d'interdépendance entre administrateurs référents et chargés de mission	321
-	Le « politique » et le « technique » : des catégories indigènes pour délimiter les domaines d'intervention des administrateurs et des chargés de mission.....	321
-	L'interdépendance entre chargé de mission et administrateur à travers la prise en charge des questions sociales européennes à la FNARS	325
-	Le travail de « relais politique » des administrateurs référents et ses conséquences pour les permanents salariés	330
-	De la difficulté à légitimer son expertise.....	333
	Conclusion du chapitre 5	339
	Conclusion de la thèse	345
-	L'insertion par l'activité économique, un champ social ?.....	345
-	De l'analyse des résultats de l'action des fédérations à celle des pratiques professionnelles de leurs membres	349

- De nouvelles perspectives de recherche	352
Bibliographie générale	355
Annexe 1 Tableau récapitulatif des caractéristiques sociales des enquêtés.....	371
Annexe 2 Liste des encadrés	374
Annexe 3 Les instruments de mesure de la distance à l’emploi des salariés en insertion	376
Annexe 4 Les indicateurs de performance instaurés par la DGEFP.....	378